

Dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości – wybrane modele

Szymon SZMAK¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji

Streszczenie. Niniejszy artykuł stanowi syntetyczną analizę problemu dostępu do wymiaru sprawiedliwości na przykładzie dwóch instytucji, które zostały szczegółowo uregulowane przez polskiego ustawodawcę w ostatnim czasie. Skąpe przepisy dotyczące ubezpieczenia ochrony prawnej rozbudowano na skutek konieczności implementacji przepisów dyrektywy Wypłacalność II w nowej ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej. Dnia 1 stycznia 2016 r. weszła w życie ustawa wprowadzająca regulacje odnoszące się do nieodpłatnej pomocy prawnej. Jak się wydaje, obie instytucje są skierowane do różnych odbiorców, jednakże ich główna funkcja pozostaje ta sama, a sprowadza się do ułatwienia osobom ubezpieczonym lub uprawnionym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w formie i granicach określonych umową ubezpieczenia lub ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. Prezentację najistotniejszych regulacji ustawowych uzupełniają dane statystyczne obrazujące umiarkowaną popularność obu instytucji wśród polskiego społeczeństwa.

Słowa kluczowe: dostęp do wymiaru sprawiedliwości, ubezpieczenie ochrony prawnej, nieodpłatna pomoc prawna, adwokat, radca prawny.

Kody JEL: G22, K10, K12.

1. Uwagi wstępne

Zagadnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości łączy się nierozdzielnie z podmiotowym prawem do sądu, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. J. Zimmermann trafnie wiąże prawo do sądu z „poczuciem sprawiedliwości i poczuciem potrzeby ochrony” [Zimmermann 2006, s. 307]. Prawo to można podzielić na cztery segmenty. Pierwszy z nich odnosi się do zakresu podmiotowego i wskazuje na uniwersalny charakter tego uprawnienia, ponieważ pra-

¹ Kontakt z autorem: Szymon Szmak, Katedra Prawa Ubezpieczeniowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ul. Władysława Bojarskiego 3, 87-100 Toruń, Polska, e-mail: szymonszmak@gmail.com. Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie fragmentów rozprawy doktorskiej autora *Ubezpieczenie ochrony prawnej w Polsce na tle regulacji niemieckich*, napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Eugeniusza Kowalewskiego, Toruń 2015.

wo do sądu służy „każdemu” bez jakichkolwiek ograniczeń. Charakter przedmiotowy ma natomiast drugi element tego prawa, tj. „rozpatrzenie sprawy”, które należy rozumieć szeroko, łącznie z jego etapem końcowym, czyli rozstrzygnięciem sądu. Dwa pierwsze, wymienione powyżej, segmenty są kluczowe, ponieważ bez ich zachowania konstytucyjne prawo do sądu nie zostanie w ogóle zrealizowane. Pozostałe dwa elementy stanowią tzw. obudowę prawa do sądu. Odnoszą się one przede wszystkim do postępowania sądowego, które powinno być sprawiedliwe, jawne i szybkie. Poza tym sąd powinien cechować się niezależnością, bezstronnością i niezawisłością. Potwierdzenie lub ograniczenie obu tych segmentów nie wpływa bezpośrednio na samą zasadę, mają one niejako charakter instrumentalny wobec prawa do sądu [Zimmermann 2006, s. 312]. Wydaje się jednak, że to właśnie te elementy warunkują prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w aspekcie bardzo praktycznym. Muszą one bowiem być zagwarantowane, aby uznać możliwość dostępu do wymiaru sprawiedliwości za efektywną.

W literaturze niemieckiej prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości określane jest jako *der Zugang zur Rechtsgewährung* [Kilian, s. 24–26]. Jednym z modeli takiego dostępu jest mechanizm prawny wpływu państwa na wynagrodzenie podmiotów świadczących pomoc prawną. Tworzą go poszczególne regulacje określające szczegółowo wysokość tego wynagrodzenia w danych przypadkach czy wprowadzające zakaz określonego sposobu wynagradzania, np. pobierania honorarium związanego z pomyślnym rozstrzygnięciem sporu (*success fee, Erfolgshonorar*). Drugi z modeli opiera się na finansowym wsparciu państwa, świadczonym tym obywatelom, których sytuacja majątkowa nie pozwala na pokrycie w pełni lub w części kosztów związanych z prowadzonym sporem (*staatliche Kostenhilfe*). W takiej sytuacji bierze się pod uwagę wysokość dochodu danego obywatela oraz możliwość pozytywnego rozstrzygnięcia sporu. Kolejnym mechanizmem mającym zagwarantować dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości jest ubezpieczenie ochrony prawnej, które należy wiązać z cechami charakterystycznymi dla ubezpieczeń gospodarczych. Opiera się ono na zasadach rynkowych i jest oferowane przez podmioty, których nadrzędnym celem jest osiągnięcie zysku [Kilian, s. 24–26]. Powyższe uwagi dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości w realiach niemieckich obrazują podejście do tego istotnego zagadnienia przedstawicieli nauki niemieckiej, która szczyci się jednymi z najbardziej pogłębionych analiz ubezpieczenia ochrony prawnej. Wyniki analiz praktyki niemieckiej mogą posłużyć w znaczącym stopniu do dalszego rozwoju ubezpieczenia ochrony prawnej w Polsce.

Na zlecenie organizacji ubezpieczycieli ochrony prawnej *RIAD (Rencontres Internationales des Assureurs Défense)* grupa ekonomistów z *SEO Economic Research* zbadała relację pomiędzy stopniem regulacji zawodów prawniczych a łatwością dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Do państw o niskim poziomie regulacji zalicza się m.in. Finlandię oraz Anglię, natomiast wysoki jej poziom występuje w Niemczech, Francji i Włoszech. We wnioskach z badań stwierdzono, że co do zasady warunkiem odpowiedniego „dostępu do prawa” nie jest koniecznie znacząca liczba regulacji prawnych dotyczących zawodów prawniczych. Co więcej, korzyść społeczna płynąca z lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinna być większa od

kosztów regulacji. Instrumentami takiej regulacji mogą być limitowanie dostępu do zawodu, ograniczenie wynagrodzenia lub zmniejszenie dostępu do reklamy. Regulacja zawodów prawniczych wiąże się z zapewnieniem wysokiej jakości usług i ochroną nie-doświadczonych uczestników sporu, co uznaje się za zjawisko pozytywne. Certyfikowanie jakości powinno odbywać się jednak na zasadach opartych na systemie licencji, a nie monopolu. Z drugiej zaś strony konsekwencją takiej regulacji jest ograniczenie konkurencji, co w dalszej perspektywie może doprowadzić do zbyt wysokich honorariów prawników, a tym samym do ograniczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Jednym z wniosków końcowych autorów raportu jest stwierdzenie, że warunkiem najlepszej ochrony interesu publicznego jest regulacja nie tyle grup zawodowych, co samych czynności lub usług [Baarsma, Felsö, Janssen 2008].

W artykule przedstawiona zostanie analiza obowiązujących przepisów dotyczących dwóch instytucji, których znaczenia w kontekście dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości nie sposób przecenić. Funkcje wspomnianego ubezpieczenia ochrony prawnej oraz drugiego modelu – nieodpłatnej pomocy prawnej – choć skierowane są, jak się wydaje, do różnych grup odbiorców, należy uznać co do zasady za tożsame. W obu przypadkach nacisk położony został na poprawę sytuacji ubezpieczonego lub uprawnionego w przypadku wystąpienia sporu. Niniejszą analizę należy uznać za istotną i celową, również ze względu na fakt, że szczegółowe regulacje odnoszące się do obu instytucji stworzono niedawno, w związku z tym nie zostały one jeszcze dogłębnie zbadane.

2. Ubezpieczenie ochrony prawnej – pozycja na polskim rynku ubezpieczeń i regulacje ustawowe

2.1. Udział ubezpieczeń grupy 17 w rynku ubezpieczeń gospodarczych

Wstępem do rozważań na temat uregulowań dotyczących ubezpieczenia ochrony prawnej niech będzie zwięzła analiza statystyczna oparta na danych Komisji Nadzoru Finansowego², obrazująca skalę rozwoju tego rodzaju ubezpieczenia w Polsce. W oficjalnych raportach organu nadzoru stopień popularności ubezpieczenia ochrony prawnej najlepiej oddaje wysokość zbioru składki przypisanej brutto. Wskaźnik ten w obiektywny sposób obrazuje relację udziału ubezpieczenia z grupy 17 w stosunku do całego portfela ubezpieczeń majątkowych oferowanych przez działających na polskim rynku ubezpieczycieli. Dane te zebrano w tabeli 1.

Godne szczególnego odnotowania są wyniki osiągnięte przez ubezpieczenie ochrony prawnej w 2003 r. oraz w 2010 r., kiedy to należało ono do ubezpieczeń majątkowych z najwyższym wzrostem we wszystkich grupach ubezpieczeń działu II. W 2011 r. ubezpieczenie grupy 17 zanotowało natomiast spadek składki przypisanej brutto o 0,07 mld zł – z 0,24 mld zł do 0,17 mld zł. W latach objętych analizą w treści raportów organu nadzoru udział ubezpieczenia ochrony prawnej nie przekraczał nigdy 1,5%,

² Do dnia 20 lipca 2006 r. Komisji Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych (KNUiFE).

co odzwierciedla niestety jeszcze dość słabą popularność tego rodzaju ubezpieczenia na polskim rynku.

Tabela 1. Udział ubezpieczenia ochrony prawnej w poszczególnych latach

Rok	Udział ubezpieczenia ochrony prawnej [grupa 17, zgodnie z załącznikiem do wówczas obowiązującej ustawy o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 2003 r., Nr 124, poz. 1151 z późn. zm.) w ubezpieczeniach bezpośrednich wg składki przypisanej brutto działu II]	Wzrost w stosunku do roku poprzedniego
1995–2000 [PUNU 2002]	0%	nie dotyczy
2002 [KNUiFE 2002]	1,3%	133%
2003 [KNUiFE 2003]	b.d.	85%
2004 [KNUiFE 2004]	b.d.	76%
2009 [KNF 2010]	0,46%	b.d.
2010 [KNF 2010]	1,05%	b.d.
2011 [KNF 2011]	0,67%	-29,20%
2013 [KNF 2013]	b.d.	26,25%

Powyższe dane prezentują utrzymujący się niski udział ubezpieczenia ochrony prawnej w dziale II, jednakże ubezpieczenie grupy 17 cechuje się – poza pewnymi wyjątkami – stałą tendencją wzrostową w tzw. zbiorze składki.

2.2 Przepisy ustawowe odnoszące się do ubezpieczenia ochrony prawnej – regulacje z 2003 r. i 2015 r.

Pierwotna polska regulacja ustawowa dotycząca ubezpieczenia ochrony prawnej z 2003 r. wydawała się być niepełna i niewystarczająca w porównaniu z postępującym jego rozwojem w praktyce ubezpieczeniowej. Tak istotnej luki prawnej nie wypełniało orzecznictwo, które pozostaje w tej materii niezwykle skąpe (wyrok SOKiK z dnia 30 grudnia 2009 r., XVII Amc 960/09). Jedyne przepisy odnoszące się wprost do ubezpieczenia ochrony prawnej zawierał art. 14 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Były one konsekwencją obowiązku przyjęcia przez wstępującą do Unii Europejskiej Polskę unijnego dorobku prawnego, w tym implementacji postanowień dyrektywy Rady 87/344/EWG z dnia 22 czerwca 1987 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczenia ochrony prawnej (Dz. Urz. WE L 185/72 z dnia 4 lipca 1987 r.). Polski ustawodawca nie określił jednak definicji samego ubezpieczenia, zasad spełniania świadczenia ubezpieczeniowego ani sposobu obsługi roszczeń [Janyga, Dittmajer 2005, s. 70–78].

Wątpliwości interpretacyjnych nastroczają natomiast rozwiązania legislacyjne z kodeksu cywilnego dotyczące w ogóle umowy ubezpieczenia. Są to przede wszystkim

określenie przez polskiego ustawodawcę przedmiotu świadczenia z tego rodzaju umowy, a także umiejscowienie adwokata i radcy prawnego wśród podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej.

Postulatem fundamentalnym było więc całościowe i kompleksowe określenie przez polskiego ustawodawcę istoty ubezpieczenia ochrony prawnej wraz z pełną implementacją przepisów dyrektywy. Wydaje się, że postulat ten mógłby być wprowadzony w życie poprzez dwa alternatywne rozwiązania legislacyjne. Pierwszym z nich miało być rozszerzenie art. 14 ustawy o działalności ubezpieczeniowej. Drugą metodą byłoby wprowadzenie do kodeksu cywilnego odrębnego artykułu dotyczącego umowy ubezpieczenia ochrony prawnej, na wzór art. 822 k.c. odnoszącego się do umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Podobne rozwiązanie zastosował legislator niemiecki w ustawie o umowie ubezpieczenia (*Gesetz über den Versicherungsvertrag, Versicherungsvertragsgesetz*, w wersji po wejściu w życie nowelizacji z dnia 23 listopada 2007 r., BGBl. I S. 2631, ze zmianami).

Przy okazji implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, tzw. dyrektywy Wyłącalność II (Solvency II, Dz. Urz. UE L 335/1 z dnia 17 grudnia 2009 r.), polski ustawodawca rozbudował regulacje odnoszące się do ubezpieczenia ochrony prawnej, uzupełniając niektóre braki legislacyjne, które pojawiły się przy pierwotnych regulacjach z 2003 r. Większość przepisów nowej dyrektywy odnosi się do wymogów o charakterze finansowym, które powinny spełniać zakłady ubezpieczeń, jednakże regulacja ta zastąpiła również szereg dyrektyw ubezpieczeniowych, w tym właśnie tę dotyczącą ubezpieczenia ochrony prawnej z 1987 r. [Szmak 2016, s. 35–41].

Przyjęcie nowej ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1844, dalej: u.d.u.r.), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., było uwarunkowane przede wszystkim koniecznością transpozycji postanowień wspomnianej dyrektywy Wyłącalność II. Co istotne, przepisy implementowanej dyrektywy nie wprowadzają żadnych znaczących zmian w kwestii tego rodzaju ubezpieczenia w porównaniu z pierwotnymi regulacjami europejskimi. Nowe polskie unormowania w dużej mierze odpowiadają pozytywnie na postulaty doktryny, co powinno mieć niebagatelny wpływ na jakość samego produktu ubezpieczenia ochrony prawnej jako jednego z modeli efektywnego dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości.

W art. 198 ust. 1 dyrektywy Wyłącalność II prawodawca unijny skonstruował definicję ubezpieczenia ochrony prawnej, która została implementowana w art. 27 ust. 1 u.d.u.r. W poprzedniej wersji ustawy o działalności ubezpieczeniowej nie określono istoty ubezpieczenia ochrony prawnej, co budziło zrozumiałe zastrzeżenia przedstawicieli doktryny. Zgodnie z tym przepisem ubezpieczenie ochrony prawnej polega na „zobowiązaniu się zakładu ubezpieczeń, w zamian za opłatę składki ubezpieczeniowej, do poniesienia kosztów postępowania sądowego oraz wykonania innych usług związanych bezpośrednio z ochroną ubezpieczeniową”. Natomiast celem działalności ubezpieczyciela powinno być w szczególności zapewnienie odszkodowania z tytułu poniesionej przez ubezpieczonego straty, szkody lub uszkodzenia ciała przez ugodę

pozasądową lub w postępowaniu cywilnym lub karnym, jak również obrona lub reprezentowanie ubezpieczonego w postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym lub innym postępowaniu, lub w związku z roszczeniem zgłoszonym wobec jego osoby (Art. 27 ust. 1 pkt 1 i 2 u.d.u.r.). Wprowadzenie definicji legalnej tego rodzaju ubezpieczenia powinno pomóc w utrzymaniu jednolitych standardów przez ubezpieczycieli oferujących umowy ubezpieczenia ochrony prawnej. Poprzez to ubezpieczający uzyskuje niejako pewność co do rodzaju umowy ubezpieczenia, jaką zawiera, jak również co do jej charakteru i celu.

Kolejnym postulatem *de lege ferenda* odnoszącym się do poprzedniej regulacji ustawy o działalności ubezpieczeniowej było wyraźne wyłączenie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z reżimu ubezpieczenia ochrony prawnej. W obowiązującej obecnie regulacji polski ustawodawca wyłączył stosowanie sformułowanych swoistych zasad odnoszących się do ubezpieczenia ochrony prawnej w stosunku do kilku wybranych kategorii tego rodzaju ubezpieczenia. Przepis art. 198 ust. 2 dyrektywy Wypłacalność II został implementowany w formie przepisu art. 27 ust. 7 u.d.u.r. Do jednej z kategorii z enumeratywnej listy wyłączonych rodzajów ubezpieczenia należy udzielanie ochrony związanej z odpowiedzialnością cywilną w zakresie obrony, reprezentowania lub wspierania interesów ubezpieczonego w postępowaniu sądowym lub administracyjnym, jeżeli działalność ta jest równocześnie prowadzona we własnym interesie zakładu ubezpieczeń w ramach takiej ochrony, czyli tzw. pasywnej ochrony prawnej.

Warto jednak zwrócić uwagę, że już w art. 14 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy o działalności ubezpieczeniowej ustawodawca wskazywał, że całość przepisu odnosi się jedynie do ubezpieczeń, o których mowa w dziale II, grupie 17 załącznika do ustawy, tj. do ubezpieczenia ochrony prawnej. Wydaje się więc, że interpretacja art. 14 ustawy o działalności ubezpieczeniowej zgodna z ogólnymi zasadami wykładni wykluczała stosowanie norm omawianego przepisu do innych rodzajów ubezpieczenia, pod warunkiem że mowa tu o samodzielnym ubezpieczeniu ochrony prawnej, niebędącym składową żadnego innego rodzaju ubezpieczenia. Stąd też należy uznać za uprawnione twierdzenie, że nie było potrzeby dodatkowego wyraźnego wyłączenia ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tych regulacji, ponieważ intencją ustawodawcy było ich stosowanie wyłącznie do ubezpieczenia ochrony prawnej jako odrębnego rodzaju ubezpieczenia. Jednakże dla pewności obrotu i pełnej jasności ubezpieczonych co do zakresu umowy ubezpieczenia ochrony prawnej można przyjąć, że wyłączenie to spełnia swoją funkcję.

Kwestią ściśle związaną z postulatem opisywanym powyżej, ale jak się wydaje, wciąż konieczną do wprowadzenia, jest uzupełnienie definicji ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w kodeksie cywilnym [Krajewski 2011, s. 348–355]. Zgodnie z art. 822 § 1 k.c. przez umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej ubezpieczyciel zobowiązuje się do zapłacenia określonego w umowie odszkodowania za szkody wyrządzone osobom trzecim, wobec których odpowiedzialność za szkodę ponosi ubezpieczający albo ubezpieczony. Byłoby wysoce pożądane, aby zakres świadczenia ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej, zdefiniowany w przytaczanym przepisie, został uzupełniony o świadczenie wspomnianej wcześniej tzw. pasywnej ochrony prawnej, na

wzór uregulowań niemieckiej ustawy o umowie ubezpieczenia albo – jeśli bazować na polskich przykładach – analogicznie do przepisów polskiej ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych. Należy się zastanowić nad rozwiązaniem najprostszym z punktu widzenia techniki legislacyjnej, tj. wprowadzeniem do art. 822 § 1 k.c. zdania drugiego w brzmieniu: „Do świadczenia wynikającego z tej umowy należy również pokrycie niezbędnych kosztów obrony w postępowaniu karnym i kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu cywilnym, podjętych na polecenie lub za zgodą ubezpieczyciela”.

Bardzo istotne postulaty *de lege ferenda* wypływają również z analizy przepisów kodeksu cywilnego odnoszących się w ogóle do umowy ubezpieczenia, niezależnie od jego rodzaju. Wydaje się, że polski ustawodawca powinien w sposób ostateczny określić przedmiot świadczenia z umowy ubezpieczenia. Postulat ten ma charakter uniwersalny, nie odnosi się jedynie do ubezpieczenia ochrony prawnej, ale przy okazji tego rodzaju ubezpieczenia bardzo wyraźnie ujawniają się niejasności interpretacyjne wynikające ze sposobu regulacji omawianej kwestii przez polskiego ustawodawcę. Warto zastanowić się nad tym, by przepisy dotyczące przedmiotu świadczenia z umowy ubezpieczenia wprowadziły dwie jego kategorie, przy przyjęciu teorii świadczenia pieniężnego, tj. świadczenie główne oraz świadczenie poboczne. Wydaje się, że takie rozgraniczenie nie będzie kolidowało z praktyką ubezpieczeniową – w przypadku ubezpieczenia ochrony prawnej świadczeniem głównym byłoby pokrycie kosztów związanych z prowadzonym sporem, natomiast pobocznym – świadczenie pomocy prawnej, np. w postaci telefonicznych porad prawnych.

Pozycja podmiotów świadczących pomoc prawną w kontekście ubezpieczenia ochrony prawnej jest istotnym zagadnieniem szczegółowym, z którego mogą wypływać niezwykle ważne sugestie co do wprowadzenia bardziej jasnych przepisów prawnych w tej materii. Przede wszystkim wydaje się pożądane, aby jednoznacznie wskazać podmioty uprawnione do świadczenia pomocy prawnej, w tym definitywnie określić status absolwentów wyższych studiów prawniczych. Ubezpieczony powinien w oczywisty sposób posiadać wiedzę, który podmiot świadczący pomoc prawną jest uprawniony na mocy obowiązujących przepisów ustawowych do wykonywania tego rodzaju usług w ramach zakresu ochrony gwarantowanej przez umowę ubezpieczenia ochrony prawnej.

W odniesieniu do regulacji z 2003 r. pojawiała się także konieczność rozszerzenia zakresu obowiązywania zasady swobody wyboru prawnika [Szmak 2012, s. 75–88]. Aby przepisy polskiej ustawy o działalności ubezpieczeniowej były zgodne z uregulowaniami dyrektywy oraz potrzebami ubezpieczonych, zasada ta powinna mieć zastosowanie również przed wszczęciem postępowania sądowego lub administracyjnego. Należy skonstatować, że pełną implementacją dyrektywy byłaby regulacja zapewniająca wolny wybór prawnika na każdym etapie sprawy i w każdym rodzaju postępowania. Zgodnie z tymi postulatami w ustawie z 2015 r. prawo to zostało istotnie rozszerzone. Zgodnie z art. 27 ust. 6 u.d.u.r. ubezpieczony uzyskuje to uprawnienie również w przypadku „wystąpienia sprzeczności interesów lub różnicy zdań w sprawie rozstrzygnięcia sporu”. Przepis ten nie odpowiada jednak całkowicie brzmieniu art. 204 w zw. z art. 201 ust. 1 pkt b dyrektywy Wypłacalność II, który nie ogranicza zakresu przedmiotowego swobody wyboru prawnika do postępowania sądowego lub administracyjnego, jak to

czyni polski ustawodawca, limitując w ten sposób zakres niniejszego uprawnienia oraz ograniczając tym samym efektywność tego rodzaju modelu dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Należy wskazać, że pełniejsza regulacja ubezpieczenia ochrony prawnej może przyczynić się do lepszego rozgraniczenia uprawnień i kompetencji poszczególnych podmiotów ze sfery ubezpieczeń i świadczenia pomocy prawnej. Jako przykład dublowania świadczeń można wskazać pomoc w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych, oferowaną zarówno w ramach ubezpieczenia ochrony prawnej, jak i przez tzw. kancelarie odszkodowawcze, których sytuacja prawna nie jest w pełni uregulowana.

Wydaje się, że popularyzacja ubezpieczenia ochrony prawnej przyczynia się w znacznym stopniu do lepszego dostępu obywateli do usług prawnych oraz wymiaru sprawiedliwości, czego gwarantem powinna być fachowość czynności świadczonych przez ubezpieczycieli. Relatywnie niska składka w odniesieniu do potencjalnych kosztów porady prawnej na etapie wstępnym lub opłat związanych już z danym postępowaniem byłaby atrakcyjną ofertą dla osób, którym status majątkowy pozwala na taki wydatek. Aby podnieść poziom świadomości ubezpieczeniowej polskich konsumentów – potencjalnych ubezpieczonych – należy poprawić funkcjonowanie ubezpieczenia ochrony prawnej, czego pierwszym etapem powinno być ostateczne, kompleksowe dopracowanie polskich regulacji w tej materii, z korzyścią zarówno dla stron umowy ubezpieczenia, jak i dla prawników.

3. Instytucja nieodpłatnej pomocy prawnej

3.1. Regulacje ustawowe dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej

Celem wprowadzenia instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej było przede wszystkim ułatwienie dostępu do usług prawnych na etapie przedsądowym w zakresie ograniczonym do najpopularniejszych gałęzi prawa osobom, które głównie ze względów finansowych nie są w stanie skorzystać z usług profesjonalnych pełnomocników.

Ustawodawca w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz. U. poz. 1255, dalej: u.n.p.p.) określił zakres przedmiotowy świadczonej nieodpłatnej pomocy prawnej. Obejmuje ona po pierwsze poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach. Do zakresu przedmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej należy również wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, jak również udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym oraz pism w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym. Uprawnieni mogą również skorzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej w formie sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowo-administracyjnym. Ustawodawca wyłączył wybrane obszary spraw z zakresu

świadczanej pomocy. Nie obejmuje ona mianowicie trzech kategorii spraw: z zakresu prawa podatkowego związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności (Art. 3 ust. 2 u.n.p.p.).

Katalog osób fizycznych uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej został skonstruowany przez ustawodawcę w art. 4 wspomnianej ustawy. Z pomocy korzystać mogą po pierwsze osoby, którym w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i wobec których w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Osobami uprawnionymi są również posiadacze ważnej Karty Dużej Rodziny, zgodnie z ustawą z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, jak również te, które uzyskały zaświadczenie, o którym mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego. Kolejną kategorią osób niniejszego katalogu są posiadacze ważnej legitymacji weterana albo legitymacji weterana poszkodowanego, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, jak również osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty. Niezależnie od spełnienia któregokolwiek z wyżej wymienionych wymogów ustawodawca wprowadził kryterium wiekowe osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Są to osoby, które albo nie ukończyły 26 lat lub które ukończyły 65 lat.

Nieodpłatna pomoc prawna może być świadczona przede wszystkim osobiście przez adwokatów lub radców prawnych na podstawie umowy zawartej z powiatem (Art. 5 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 u.n.p.p.). Jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach z ich upoważnienia aplikanci adwokaccy lub radcowscy są uprawnieni do udzielania takiej pomocy (Art. 5 ust. 1 u.n.p.p. *in fine*). Dodatkowo powiaty powierzają prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego³, które są wyłaniane w corocznym otwartym konkursie ofert (Art. 11 ust. 1 i 2 u.n.p.p.). Obok adwokatów i radców prawnych w punktach prowadzonych przez te organizacje nieodpłatnej pomocy prawnej udzielać mogą również doradcy podatkowi w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Uprawnionymi do wykonywania takich czynności są również absolwenci wyższych studiów prawniczych magisterskich w Polsce lub zagranicznych studiów prawniczych uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej. Dodatkowo absolwent prawa musi posiadać co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, korzystać z pełni praw publicznych, mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz nie być karany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe (Art. 11 ust. 3 u.n.p.p.).

³ W skrócie: NGOs – *non-government organizations*.

3.2. Wykorzystanie modelu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej – dane statystyczne dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w I kwartale 2016 r.⁴

Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.n.p.p. Minister Sprawiedliwości jest zobowiązany do przeprowadzenia corocznej oceny wykonania zadań z tego zakresu w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. Obecnie dostępne są dane obejmujące I kwartał 2016 r.

W I kwartale 2016 r. funkcjonowały w Polsce 1 524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, z czego najwięcej w województwach mazowieckim (181), śląskim (181), wielkopolskim (138) oraz małopolskim (133). Punkty adwokacko-radcowskie (obok tych prowadzonych przez organizacje pozarządowe) stanowiły 58% wszystkich punktów pomocy prawnej, udzielono tam jednak 64% wszystkich porad. W omawianym okresie osoby uprawnione uzyskały łącznie 98 988 porad.

Znakomitą większość korzystających z porad w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej stanowiły osoby uprawnione z tytułu wieku – a więc zgodnie z ustawą te, które nie ukończyły 26 lat albo ukończyły 65 lat (68,17%). Kolejne grupy tworzyły osoby otrzymujące świadczenie z pomocy społecznej (15,82%), posiadające Kartę Dużej Rodziny (8,39%) oraz wymagające niezwłocznego uzyskania pomocy prawnej w przypadku sytuacji kryzysowej lub zdarzenia losowego (5,48%).

Najpopularniejszymi dziedzinami prawa, których dotyczyła nieodpłatna pomoc prawna udzielona w I kwartale 2016 r., były prawo cywilne z wyłączeniem prawa rzeczowego i spadkowego (22,88%), prawo spadkowe (16,02%) oraz prawo rzeczowe (12,35%).

Jeśli chodzi o formę udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, to ze względu na charakter spraw składała się ona w większości przypadków z informacji dotyczących obowiązującego stanu prawnego, uprawnień lub obowiązków osób korzystających z tej pomocy (77,15%) oraz ze wskazania sposobu rozwiązania problemu prawnego (58,39%). Jedynie w ok. 18% przypadków osoby uprawnione korzystały z pomocy w sporządzeniu projektu pisma procesowego.

W przeważającej mierze czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej nie przekroczył jednej godziny – porady trwające od 15 do 30 minut stanowiły 43,4% wszystkich przypadków, natomiast zajmujące od 30 do 60 minut – 33,3%.

Jeśli przyjąć, że jedna porada była udzielona jednej osobie, w I kwartale 2016 r. prawie połowa osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej wyraziła zgodę na udostępnienie swoich danych (48 478 osób). Jeśli chodzi o strukturę wieku, ponad połowę z nich stanowiły osoby, które ukończyły 65 lat (51,66%), a prawie 11% to osoby w przedziale wiekowym 20–24 lata. Pozostałe grupy charakteryzują się dużym rozdrobnieniem. Większość osób, które skorzystały z pomocy prawnej, stanowiły kobiety (58,33%).

Jedynie 11% osób korzystających z porad legitymowało się wykształceniem wyższym, najwięcej uprawnionych posiadało wykształcenie zawodowe (średnie – 25,08%,

⁴ Dane zbiorcze o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w I kwartale 2016 r., udostępnione autorowi przez Ministerstwo Sprawiedliwości RP (Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej) w dniu 12 lipca 2016 r.

zasadnicze – 22,88%). Kolejną grupę stanowiły osoby z wykształceniem podstawowym (16,47%) oraz średnim ogólnokształcącym (16,37%).

Średni miesięczny dochód większości osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej kształtował się między 800 a 2 599 zł (60,64%), 34,59% stanowili interesanci, którzy osiągnęli dochód poniżej 800 zł miesięcznie.

Największą część osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej stanowili członkowie gospodarstw domowych liczących od 2 do 4 osób (58%), natomiast jedną trzecią – osoby samotne (30,81%). Prawie 51% interesantów mieszkało w miastach.

4. Podsumowanie

Mając świadomość, że analiza przedstawionych powyżej modeli usprawniających korzystanie z usług prawnych nie wyczerpuje w znaczącym stopniu tematu dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, warto przedstawić podstawowe wnioski końcowe wypływające z obecnej sytuacji legislacyjnej obu instytucji.

W odniesieniu do ubezpieczenia ochrony prawnej pożądana wydaje się być dalsza i bardziej intensywna popularyzacja tego rodzaju ubezpieczenia nie tylko przez ubezpieczycieli, lecz również przez inne podmioty, przede wszystkim przez zawodowe korporacje prawnicze. Rozbudowa przepisów w nowej ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej niewątpliwie może przyczynić się do rozwoju ubezpieczenia z grupy 17, rozwiewając wcześniejsze wątpliwości i uchylając zastrzeżenia wobec poprzedniej regulacji.

Mimo że wstępne dane zbiorcze dotyczą jedynie I kwartału 2016 r., można pozwolić sobie na stwierdzenie, że podstawowym postulatem *de lege ferenda* dotyczącym nieodpłatnej pomocy prawnej jest rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do korzystania z tej pomocy. Należy również zastanowić się nad rolą punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które choć stanowią połowę wszystkich jednostek nieodpłatnej pomocy prawnej, udzieliły około jednej trzeciej porad, a w większości korzystają i tak z usług profesjonalnych pełnomocników. Przedstawiciele korporacji prawniczych krytykują również fakt, że nieodpłatna pomoc prawna świadczona jest w budynkach urzędów gminnych czy powiatowych, przez co interesanci łączą świadczoną tam pomoc z samym urzędem. Naczelna Rada Adwokacka na etapie prac nad ustawą proponowała tzw. system kuponowy, polegający na tym, że osoba uprawniona zwracałaby się do wybranego przez siebie adwokata lub radcy prawnego uczestniczącego w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i „opłacałaby” wykonaną usługę kuponem. Rozwiązanie to pozwoliłoby również na zmniejszenie kosztów ponoszonych przez powiaty, które obecnie są zobowiązane do organizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej [Krzyżanowska 2016]. Przedstawiciele doktryny i praktyki postulują całościowe oraz kompleksowe ukształtowanie regulacji ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym również przepisów dotyczących pomocy prawnej udzielanej z urzędu czy instytucji zwolnienia od kosztów sądowych.

Choć już we wstępie niniejszego artykułu wskazano na znaczące różnice występujące pomiędzy oboma modelami dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, warto

uwypuklić w przedstawianych instytucjach cechy wspólne. Za najważniejszą z nich należy uznać wspomniany już cel zarówno ubezpieczenia ochrony prawnej, jak i nieodpłatnej pomocy prawnej. Co oczywiste, w odróżnieniu od instytucji wprowadzonej ustawą z 5 sierpnia 2015 r. za nadrzędną funkcję ubezpieczeń z grupy 17 nie można uznać poprawienia efektywności dostępu obywateli do wymiaru sprawiedliwości, jednakże w tym aspekcie oba modele niejako uzupełniają się i służą, choć w różnym stopniu, realizacji prawa do sądu. Warto też zwrócić uwagę na fakt, że wspomniane instytucje pojawiły się w rzeczywistości społecznej w Polsce niedawno – regulacje dotyczące ubezpieczenia ochrony prawnej doczekały się już znaczącej nowelizacji (we właściwym kierunku – co zostało wykazane powyżej), a ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej będzie z pewnością także przedmiotem kolejnych prac legislacyjnych. Należy mieć nadzieję, że postulaty doktryny, praktyków – przedstawicieli zawodów prawniczych – oraz obywateli, a także wnioski badaczy zagranicznych (przede wszystkim najbliższych naszej kulturze prawnej naukowców z Niemiec) zostaną w tych pracach uwzględnione, urzeczywistniając tym samym założony cel usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Bibliografia

- Baarsma B., Felsö F., Janssen K., 2008, *Regulierung der Rechtsberufe und Zugang zum Recht. Eine wirtschaftliche Betrachtung*, SEO Economic Research, Amsterdam, http://www.seo.nl/uploads/media/2008-01_executive_summary_de.pdf.
- Janyga B., Dittmajer M., 2005, *Ubezpieczenie ochrony prawnej jako szansa na zwiększenie dostępu obywateli do pomocy prawnej*, „Radca Prawny”, nr 3.
- Kilian M., *Determinanten des europäischen Rechtsschutzversicherungsmarkts. Beratungsmonopole, Anwaltsgebühren und Kostenerstattung*, „Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft”, vol. 88, nr 1.
- KNF, *Raport o stanie sektora ubezpieczeń w IV kwartale 2010 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/sektor_ubezpieczen_IVkw2010_tcm75-26354.pdf.
- KNF, *Raport o stanie sektora ubezpieczeń po IV kwartałach 2011 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/sektor_ubezpieczen_IVkw2011_tcm75-30582.pdf.
- KNF, *Raport o stanie sektora ubezpieczeń po IV kwartale 2013 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/Raport_sektor_ubezpieczen_IV_2013_tcm75-37966.pdf.
- KNUiFE, *Analiza rynku ubezpieczeń w Polsce w roku 2002 – dane zweryfikowane*, http://www.knf.gov.pl/opracowania/rynek_ubezpieczen/Raporty_opracowania/raporty_opracowania.html.
- KNUiFE, *Rynek zakładów ubezpieczeń 2003 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/rynek_zu_2003_tcm75-2267.pdf.
- KNUiFE, *Rynek zakładów ubezpieczeń 2004 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/rynek_ubezp_2004_tcm75-2280.pdf.
- Krajewski M., 2011, *Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej według kodeksu cywilnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Krzyżanowska A., 2016, *Bezpłatna pomoc prawna to fikcja. Pośrednicy biorą prowizję za nieodpłatne usługi*, „Gazeta Prawna” z 10 maja 2016 r., <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/942141,bezpłatna-pomoc-prawna-to-fikcja-posrednicy-biora-prowizje.html>.

Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń, *Przegląd dziesięciolecia. Rozwój ubezpieczeń w Polsce w gospodarce wolnorynkowej*, wyd. 2002, http://www.knf.gov.pl/Images/przegląd_dziesięciolecia_tcm75-2560.pdf.

Szmał Sz., 2016, *Regulacje dyrektywy Solvency II odnoszące się do ubezpieczenia ochrony prawnej – implementacja w nowej ustawie o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” nr 1.

Szmał Sz., 2012, *Wybór prawnika w ubezpieczeniu ochrony prawnej – regulacje wybranych państw europejskich oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE*, „Prawo Asekuracyjne”, nr 2.

Zimmermann J., 2006, *Prawo do sądu w prawie administracyjnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” LXVIII, z. 2.

KNUiFE, *Rynek zakładów ubezpieczeń 2003 r.*, http://www.knf.gov.pl/Images/rynek_zu_2003_tcm75-2267.pdf.

Access to justice in Poland – selected models

Abstract. The aim of this article is to analyse the issue of access to justice in Poland, based on two different institutions that facilitate exercising of this right. The statutory provisions regarding legal expenses insurance were recently extended as a result of implementation of the Solvency II Directive into Polish law. Moreover, at the beginning of this year, a new act introduced free legal aid scheme. Although the recipients of these models are different, both institutions fulfil similar functions and contribute to the growth of legal awareness among Polish society. Unfortunately, neither legal expenses insurance nor free legal aid are popular enough to describe their significant impact on access to justice.

Keywords: access to justice, legal expenses insurance, free legal aid, lawyers.

JEL Codes: G22, K10, K12.