Witold Klaus
Stowarzyszenie Interwencji Prawnej
Instytut Nauk Prawnych PAN

współpraca
Łukasz Bojarski
Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania*

Poniższe opracowanie ma na celu przedstawienie, z jednej strony, sytuacji w zakresie dostępu obywateli do pomocy prawnej – uregulowań prawnych oraz praktyki ich stosowania w Polsce, z drugiej zaś – kierunków możliwych rozwiązań, by sytuacja ta uległa poprawie. Z uwagi na niewielkie ramy tekstu, oba zagadnienia zostaną przestawione w dużym skrócie, jednak ze wskazaniem źródeł, w których można znaleźć więcej informacji.

Pojęcie pomocy prawnej

W niniejszym tekście pojęcie „pomoc prawna" oznacza[1]:

– udostępnienie informacji prawnej, polegające na przekazaniu klientowi informacji o powszechnie obowiązującym w Polsce prawie lub praktyce jego stosowania, w szczególności poprzez: wskazanie i omówienie odpowiednich przepisów, przekazanie wzorów pism, wręczenie ulotki lub broszury informacyjnej;

---

* Tezy artykułu były prezentowane przez autorów podczas panelu dyskusyjnego na konferencji podsumowującej drugą edycję Programu „Obywatel i Prawo", w czerwcu 2006 roku. Więcej o konferencji: www.isp.org.pl

[1] Na możliwość jeszcze szerszego rozumienia tego terminu wskazuje Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003, s. 24. Raport dostępny także na: http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/Dostepnosc_nieodplatnej_pomocy_prawnej.pdf

– udzielenie porady prawnej – czyli skonkretyzowanej informacji, mającej zastosowanie w konkretnej sprawie, opartej na danych i materiałach przekazanych przez klienta, udzielonej przez prawnika (lub studenta prawa pod odpowiednim nadzorem); porada prawna może polegać na sporządzeniu projektu pisma prawnego, w tym procesowego;
– udzielenie kwalifikowanej pomocy prawnej, polegającej na reprezentowaniu klienta przed organami wymiaru sprawiedliwości lub administracji publicznej.

Podobne rozróżnienie zostało przyjęte w dokumencie „Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowane rozwiązania", przygotowanym przez cztery organizacje pozarządowe (Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej oraz Związek Biur Porad Obywatelskich)[2]. Dokument ten zaprezentowano podczas konferencji poświęconej tematyce dostępu do pomocy prawnej, zorganizowanej w październiku 2004 roku przez Rzecznika Praw Obywatelskich we współpracy ze wspomnianymi organizacjami.

Międzynarodowe uregulowania w zakresie dostępu obywateli do pomocy prawnej

Prawo obywateli do pomocy prawnej jest (z wyjątkiem prawa do obrony w sprawach karnych) stosunkowo nowym postulatem, dlatego też nie znajdziemy go wprost zapisanego w najważniejszych dokumentach międzynarodowych, dotyczących praw człowieka[3], to znaczy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)[4] czy Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich[5]. Ważnym oficjalnym dokumentem, w którym prawo to jest formułowane, było Zalecenie R(93)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla

[2] Tekst dokumentu można znaleźć na stronie: http://www.fupp.org.pl/index.php?id=seminarium_rpo_2004_postulaty

[3] Także polska konstytucja wprost nie gwarantuje prawa do pomocy prawnej, lecz wyinterpretować je można z różnych przepisów (na przykład prawo do sądu, prawo do obrony, zasada równości wobec prawa). Szczegółowo na ten temat w: G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny" 2005, nr 2–3, s. 33 i nast. Więcej na temat standardów międzynarodowych dotyczących prawa do pomocy prawnej w: Ł. Bojarski, *Społeczny aspekt działania poradni*, w: *Studencka poradnia prawna. Idea. Organizacja. Metodologia,* Warszawa 2005, s. 3 i nast.

[4] Oficjalna i pełna nazwa tego dokumentu to: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 roku, opublikowana w: Dz. U. z 1993 roku, Nr 61, poz. 284.

[5] Dokument ten został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 16 grudnia 1966 roku, opublikowany w: Dz.U. z 1977 roku Nr 38, poz. 167.

państw członkowskich, dotyczące efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych (przyjęte 8 stycznia 1993 roku)[6]. Nie ma ono jednak dla państw charakteru bezwzględnie obowiązującego. Prawo dostępu do pomocy prawnej wywodzi się jednak z innych przepisów, w szczególności z art. 6 EKPC – jako element prawa do sądu. Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wielokrotnie w wyrokach zwracał uwagę na obowiązkowy udział pełnomocnika w postępowaniu sądowym, gdy stronie brakuje środków na opłacenie pełnomocnika oraz gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Według orzecznictwa Trybunału, dobro (interes) wymiaru sprawiedliwości wymaga pomocy pełnomocnika w postępowaniu sądowym między innymi wtedy, gdy mamy do czynienia ze skomplikowanym stanem faktycznym lub prawnym sprawy bądź występuje ryzyko, że może zostać orzeczona kara pozbawienia wolności wobec oskarżonego[7].

Przepis mówiący wprost o obowiązku zapewnienia obywatelom dostępu do pomocy prawnej znajduje się w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej[8]. Stanowi on: „Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości". Niestety dokument ten nie obowiązuje na terytorium Wspólnoty, bowiem jest częścią konstytucji europejskiej, która nie weszła w życie. Ponadto, przepisy dotyczące obowiązku zapewnienia dostępu do pomocy prawnej znajdujemy w dwóch dyrektywach Rady Unii Europejskiej:

– Dyrektywa Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze. Nakłada ona na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w sporach transgranicznych, czyli sporach, w których strona ubiegająca się o pomoc prawną stale zamieszkuje lub stale przebywa w państwie członkowskim innym od tego, w którym mieści się sąd lub w którym orzeczenie ma być wykonane.

---

[6] Tekst dokumentu dostępny na przykład w: Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy…, op. cit.*, s. 273 i nast.

[7] Wykaz wyroków Trybunału w: *ibidem*, s. 280–283; *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości: pomoc prawna dla osób ubogich*, w: E. Rekosh, K. A. Buchto, V. Terzieva (red.), *Purshing the Public Interest. A Handbook for Legal Professional and Activists*, Nowy Jork 2001 (wersja polska tekstu dostępna na stronie: http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/justice/PILI_handbook_rozdzial_6.rtf) oraz G. Mitrev, *Pełnomocnictwo procesowe z urzędu według Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzecznictwa Trybunału i Komisji,* http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/justice/orzecznictwo_Trybunalu_i_Komisji.rtf

[8] Tekst w języku polskim: http://www.ms.gov.pl/ue/translation/32000X1218(01) .doc

Pomoc prawna obejmuje pomoc przedsądową (poradę prawną), kwalifikowaną pomoc prawną przed sądem, jak również zwolnienie od kosztów sądowych. W celu wykonania niniejszej dyrektywy uchwalono ustawę z dnia 17 grudnia 2004 roku o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie[9] zakończyły się prace nad nowelizacją wymienionej ustawy (przyznającą dodatkowo uprawnionym cudzoziemcom prawo do pomocy przedsądowej). Została ona uchwalona przez Sejm i przekazana do Senatu, który nie wniósł poprawek. Nowela czeka na podpis prezydenta i powinna wejść w życie w lipcu 2006 roku.

– Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. W art. 15 przyznaje ona prawo do bezpłatnej pomocy prawnej osobom ubiegającym się o nadanie statusu uchodźcy, które otrzymały w pierwszej instancji negatywną decyzję (to znaczy odmówiono im nadania statusu). Przepisy te mają być implementowane do polskiego prawa do 1 grudnia 2008 roku (obecnie w Urzędzie do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców trwają prace nad tymi zmianami).

Jak pokazuje pierwszy przytoczony przykład, obecnie państwo polskie gwarantuje więcej praw w zakresie dostępu do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej uprawnionym cudzoziemcom niż własnym obywatelom. Obywatelom polskim nie przysługuje bowiem prawo do pomocy prawnej „przedsądowej", przedspornej, gwarantowane uprawnionym cudzoziemcom.

Dostęp do pomocy prawnej – opis sytuacji w Polsce

Dostęp do kwalifikowanej pomocy prawnej

Dostęp do pomocy prawnej obejmuje kwestię zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych oraz ustanowienie pełnomocnika z urzędu (w art. 244 § 1 ustawy prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nazywane jest to „prawem pomocy"). W postępowaniu cywilnym obie te instytucje są ze sobą związane. Aby ubiegać się o przyznanie reprezentacji prawnej z urzędu, należy zostać zwolnionym z kosztów sądowych (art. 117 § 1 kodeksu postępowania cywilnego). W postępowaniu sądowo-administracyjnym natomiast można uzyskać niezależnie zwolnienie od ponoszenia kosztów sadowych czy pomoc pełnomocnika z urzędu.

Problemem jest jednak to, że obecnie mamy do czynienia z funkcjonowaniem pięciu różnych procedur przyznawania kwalifikowanej pomocy prawnej – różne uregulowania i kryteria obowiązują w procedurach: karnej, cywilnej,

[9] Czerwiec 2006 roku.

sądowo-administracyjnej, w przypadku sporów transgranicznych oraz w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Różny jest także sposób oceny kryterium dochodowego. Wydaje się, że najlepsze rozwiązania w tym zakresie wypracowane zostały w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (opracowano odpowiedni, ujednolicony formularz wraz z dokumentami, które mają potwierdzać sytuację majątkową strony, możliwe jest uzyskanie zwolnienia z kosztów w całości lub w części, a także ustanowienie pełnomocnika z urzędu). W postępowaniu cywilnym od marca 2006 roku wprowadzono ujednolicony wzór oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych. Natomiast w postępowaniu karnym nadal nie ma jednolitego, ogólnopolskiego kwestionariusza badania dochodów. Dodatkowo, pomimo wprowadzania jednolitych formularzy, brakuje określenia obiektywnych, zestandaryzowanych kryteriów przyznawania pomocy prawnej – sądy kierują się więc własnymi kryteriami. W efekcie w dwóch podobnych sprawach, w różnych miejscach w Polsce, jedna osoba może uzyskać zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych czy prawo do pomocy obrońcy, pełnomocnika z urzędu, inna zaś nie.

Na pełnomocników z urzędu można wyznaczyć adwokata lub radcę prawnego (w postępowaniu sądowo-administracyjnym mogą nimi być także doradcy podatkowi i rzecznicy patentowi). Jednak radcy prawni zdecydowanie rzadziej wskazywani są przez sądy do pełnienia tej funkcji (i nie wynika to wyłącznie z faktu, że radcy nie mogą prowadzić z urzędu spraw karnych, oprócz wykroczeń).

Poważnym problemem (wpływającym także na działalność pełnomocników z urzędu) jest ograniczony dostęp do usług prawnych spowodowany małą liczebnością członków korporacji. Z danych Naczelnej Rady Adwokackiej wynika, że w całej Polsce czynnych adwokatów jest około 5500–6000. Od początku lat dziewięćdziesiątych liczba ta uległa jedynie niewielkiej zmianie[10], podczas gdy liczba spraw w sądach wzrosła w tym czasie kilkakrotnie. Spośród radców prawnych tylko część prowadzi działalność na własną rękę, to znaczy nie jest związana stosunkiem pracy i może reprezentować klientów z urzędu. Utrudniony dostęp do zawodów prawniczych rodzi z kolei brak rzeczywistej konkurencji na rynku usług prawniczych[11].

---

[10] Zwiększenie liczby adwokatów jest w części wynikiem zmian w ustawie o adwokaturze przyjętych w 2005 roku, o których niżej.

[11] Jest to jedno z zasadniczych zastrzeżeń sformułowanych wobec korporacji prawniczych między innymi w: A. Kryże, *Główne założenia reformy sądownictwa*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2005, s. 52 (pkt XII.5), opublikowane na przykład na stronie: http://www.adwokatura.pl/oba/pliki/reforma_sadownictwa.doc

Duże znaczenie dla zmiany tego stanu rzeczy miało wydanie przez Trybunał Konstytucyjny 26 listopada 2003 roku wyroku[12], w którym Trybunał stwierdził, że nie można z przepisów określających otwarty katalog czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej wyprowadzić normy stanowiącej o wyłączności adwokatów i radców prawnych w świadczeniu pomocy prawnej. Zostało to odebrane jak przyzwolenie na wykonywanie w ramach działalności gospodarczej zawodu „doradcy prawnego" przez absolwentów studiów prawniczych, którzy nie odbyli żadnej aplikacji. W innym wyroku Trybunał uchylił, uznając za niekonstytucyjne, przepisy oddające w ręce samorządów zawodowych sprawę ustalania zasad przyjmowania kandydatów do korporacji i uznał, że problematyka ta wymaga uregulowania przez ustawodawcę[13]. Kolejnym krokiem było uchwalenie przez Sejm ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o zmianie ustawy prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 163, poz. 1361), która otworzyła drogę do zawodu adwokata i radcy prawnego oraz notariusza poprzez, między innymi, zezwolenie na wpisanie na listy tych korporacji osób, które ukończyły inne aplikacje prawnicze, oraz zmianę zasad przeprowadzania egzaminów na aplikacje i końcowych egzaminów zawodowych w zawodach adwokata, radcy prawnego oraz notariusza. Ustawa dała też wyraźne prawo prowadzenia usług prawnych (oprócz reprezentacji sądowej) absolwentom studiów prawniczych, którzy nie są członkami korporacji prawniczych. Wiele przepisów ustawy uchylił jednak wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 roku[14].

W chwili obecnej[15] trwają prace nad projektem odrębnej ustawy o „doradcach prawnych". Przewidziana jest w niej możliwość reprezentowania przez doradców swoich klientów przed sądami. Projekt zakłada w zasadzie powołanie kolejnej korporacji. Choć sama idea zwiększenia liczby prawników na rynku jest słuszna, to wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w projekcie nie jest najlepsze. Problemem nie jest bowiem brak kolejnej korporacji, a raczej ich zbyt duża liczba oraz zauważalne braki w liczbie prawników, mogących udzielać kwalifikowanej pomocy prawnej, spowodowane ograniczonym dostępem do tych zawodów. Czy otwarcie zawodów prawniczych poprzez powołanie kolejnej korporacji zawodowej, zwłaszcza gdy jej kompetencje w zasadzie pokrywają się z funkcjami pełnionymi obecnie przez adwokatów czy

[12] Wyrok nr Sk 22/02; tekst na: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2003/SK_22_02.doc

[13] Wyrok z 18 lutego 2004 roku w sprawie o sygn. P 21/02 (OTK ZU nr 2/A/2004, poz. 9). Odpowiedź Trybunału Konstytucyjnego na pytanie prawne Naczelnego Sądu Administracyjnego.

[14] Wyrok nr K 6/06; tekst z uzasadnieniem dostępny na stronie: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/K_06_06.doc

[15] Czerwiec 2006 roku.

radców prawnych[16] ma sens? Warto rozważyć, czy nie byłoby lepszym rozwiązaniem połączenie istniejących korporacji adwokatów i radców prawnych (a także notariuszy, przy zmianach przepisów dotyczących ich kompetencji) oraz stworzenie jednej silnej korporacji z jednoczesnym znacznym ułatwieniem dostępu do niej.

Dostęp do poradnictwa prawnego

Poradnictwo prawne może mieć formę pomocy odpłatnej lub nieodpłatnej. Pierwszą z nich świadczą korporacje prawnicze oraz tak zwani doradcy prawni. Na korzystanie z usług korporacji decydują się nieliczni z uwagi na niewielką społeczną świadomość i brak nawyku korzystania z usług prawniczych oraz stosunkowo wysokie (dla wielu osób) opłaty z tym związane. Działalność doradców trudno jest ocenić. Niewątpliwie ich usługi są tańsze od usług świadczonych przez członków korporacji zawodowych. Nie wiadomo jednak, jak wiele osób korzysta z tej formy poradnictwa ani jaka jest jakość udzielanych porad – nie ma bowiem ustalonych form kontroli nad działalnością tej „grupy zawodowej" (rządzą tu jedynie tak zwane prawa rynku, jednak zbyt krótko działalność taka jest prowadzona – od 2003 roku – by można było ją pod tym kątem oceniać).

Istnieje także możliwość nieodpłatnego uzyskania porady prawnej. Działalność taka przybiera różną postać: między innymi porad udzielanych przez organizacje pozarządowe, porad prowadzonych przez instytucje samorządowe, działań *pro bono* studentów prawa oraz członków korporacji zawodowych.

Podmiotami, które świadczą nieodpłatną pomoc prawną w najszerszym zakresie, są organizacje pozarządowe. Z bazy danych portalu ngo.pl wynika, że 3219 organizacji deklaruje, iż jedną z form ich działań jest „pomoc informacyjno-poradnicza". Pomoc świadczona przez organizacje pozarządowe jest niezwykle zróżnicowana. Część z nich jest otwarta dla każdego klienta, który chce skorzystać z ich usług (szeroki krąg klientów mają na przykład biura porad obywatelskich), inne oferują pomoc jedynie wybranym grupom społecznym (na przykład niepełnosprawnym, ofiarom przestępstw, cudzoziemcom, kobietom, dzieciom). Różny jest także zakres świadczonej pomocy: od uzyskania informacji prawnej, poprzez poradę obywatelską, po zindywidualizowaną poradę prawną, która też może przybierać różne formy – od pomocy w napisaniu pisma prawnego, poprzez jego przygotowanie, po pomoc w postępowaniu przed sądami lub organami administracji[17].

---

[16] Zob. B. Wróblewski, *Rewolucja w dostępie do zawodów prawniczych?*, „Gazeta Wyborcza", 7 czerwca 2006 roku; tekst dostępny na: http://praca.gazeta.pl/gazetapraca/1,68745,3399489.html

[17] To ostatnie oczywiście w formie dla organizacji dostępnej – poprzez udzielenie pełnomocnictwa na pracownika organizacji w postępowaniu administracyjnym lub

Działalność organizacji pozarządowych stanowi dziś najczęstsze źródło uzyskiwania przez obywateli nieodpłatnej porady prawnej lub obywatelskiej. Ponadto niektóre organizacje wyspecjalizowały się w udzielaniu pomocy specyficznym i trudnym grupom klientów – są w tym zakresie specjalistami, których trudno byłoby zastąpić (na przykład przy niektórych typach niepełnosprawności, pomocy ofiarom przemocy czy handlu ludźmi, osobom zaginionym, uchodźcom, dzieciom).

Działalność tych organizacji pozarządowych niesie ze sobą jednak także pewne niedogodności:

- jest rozproszona – nie w każdym miejscu obywatel może skorzystać z takich usług, bowiem nie wszędzie organizacje zajmują się udzielaniem porad prawnych;
- nie jest stała – wiąże się to ze słabością i niestabilnością finansową wielu organizacji, działają one w momencie, gdy zdobędą środki na swoje programy; po ich zakończeniu działalność często jest przerywana lub prowadzona w ograniczonym zakresie[18];
- jest oparta w dużym stopniu na wolontariacie – nawet gdy organizacja uzyska dofinansowanie na prowadzenie tego typu działalności, to i tak stawki, które może zaproponować, są niskie. Może to powodować w niektórych przypadkach, że pomoc oferowana przez organizacje będzie niższej jakości – nie zawsze udzielają jej bowiem odpowiednio przygotowane osoby;
- poradnictwo jest dla większości organizacji działalnością poboczną.

Podobną działalność prowadzą uniwersyteckie poradnie prawne (zwane także klinikami prawa), w ramach których studenci *pro bono* udzielają pod kierunkiem i opieką pracownika naukowego lub praktyka nieodpłatnych porad prawnych. Działalność taka prowadzona jest obecnie na wszystkich uniwersytetach, na których funkcjonują wydziały prawa, oraz w kilku szkołach prywatnych[19].

Organizacje pozarządowe oraz kliniki prawa od kilku lat dążą do podniesienia jakości swoich usług i coraz większej profesjonalizacji. Przykładem takich działań jest opracowanie przez 10 ważnych na tym polu organizacji stan-

dołączenie się do postępowania sądowego (cywilnego lub karnego), sądowo-administracyjnego lub administracyjnego w charakterze organizacji społecznej, stojącej na straży interesu społecznego. Taka możliwość występuje w każdym postępowaniu, choć o dopuszczeniu organizacji decyduje organ prowadzący postępowanie.

[18] Środki na prowadzenie usług poradniczych trudno jest uzyskać. Działalność finansującą tego typu projekty prowadzą głównie: Fundacja im. Stefana Batorego, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz niektóre samorządy.

[19] Więcej o ich działalności na stronie Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych: www.fupp.org.pl

dardów, na podstawie których powinna być świadczona informacja prawna oraz pomoc prawna i obywatelska[20].

Poza organizacjami pozarządowymi także w innych instytucjach czy organizacjach można uzyskać poradę prawną. Należy do nich na przykład biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, które udziela informacji listownie, w swojej siedzibie, a także na sesjach wyjazdowych. Możemy się spotkać także z dyżurami prawników w mediach, w trakcie których udzielają oni porad telefonicznie czy mailowo.

Ponadto do prowadzenia w pewnym zakresie tematycznym bezpłatnych usług poradniczych dla obywateli zobowiązane są także jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.) na powiatach ciążą dwa obowiązki: prowadzenia poradnictwa specjalistycznego, w skład którego wchodzi między innymi poradnictwo prawne z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów (art. 19 pkt 2 w zw. z art. 46 ust. 2), a także udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach (art. 19 pkt 13 ustawy). Pomoc ta świadczona jest bez względu na osiągany dochód, o czym ustawa stanowi wprost (art. 46 ust. 1). Zadania te wykonują najczęściej powiatowe centra pomocy rodzinie. Czasem ich realizację zleca się organizacjom pozarządowym. Niestety brakuje informacji, ile osób skorzystało z poradnictwa prowadzonego przez powiaty oraz jak realizowane są w praktyce te przepisy (na przykład kto i jakim zakresie prowadzi usługi poradnicze).

Dodatkowo, powiaty na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122 poz. 1319) zobowiązane są do powołania rzecznika konsumentów, którego zadaniem jest prowadzenie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz możliwości wytaczania powództw na ich rzecz (art. 34 ust. 1 w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy).

Oprócz tych form możemy się spotkać z poradnictwem świadczonym *pro bono* przez członków korporacji prawniczych. Trudno ocenić skalę tego zjawiska (brakuje jakichkolwiek danych), jednak niewątpliwie ono istnieje, o czym świadczą chociażby zgłoszenia do konkursu „Prawnik Pro Bono" realizowanego od 2003 roku przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Ponadto podejmowane są doraźne akcje, w ramach których prawnicy udzielają

[20] Tekst „Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego" został opracowany przez 10 organizacji pozarządowych ze środków Funduszu PROBONUS; został on wydany w formie ulotek oraz w całości znajduje się także w: F. Czernicki, *Poradnictwo prawne. Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, „Edukacja Prawnicza" 2006, nr 2 (77); dostępna na stronie: http://www.edukacjaprawnicza.pl/artykul3.php?idart=4627

nieodpłatnych porad prawnych pewnym kategoriom osób, na przykład z okazji międzynarodowego dnia ofiar przestępstw[21].

Dostęp do informacji prawnej

Dostęp do informacji prawnej jest realizowany w różny sposób. Z jednej strony są to różnego rodzaju informatory, poradniki oraz materiały informacyjne wydawane przez organizacje pozarządowe czy służby publiczne, z drugiej – inne informacje publikowane na stronach internetowych (głównie w Biuletynie Informacji Publicznej), ponadto prowadzone są różnego rodzaju punkty, w których obywatele mogą uzyskać ustne informacje, wreszcie do tej kategorii zaliczyć można elementy edukacji prawnej.

Niezwykle ważnym składnikiem informacji prawnej w Polsce są informatory i poradniki. Wiele z nich wydają organizacje pozarządowe (w formie ulotek lub coraz częściej także w formie elektronicznej). Niestety działalność w tym zakresie nie jest w żaden sposób skoordynowana. Często opracowuje się i publikuje materiały na ten sam temat. Różna jest także ich jakość – pod względem językowym oraz prawnym[22]. Działalność wydawnicza i informacyjna organizacji jest bowiem najczęściej jedynie dodatkową i poboczną. Niewiele z nich jest dobrze przygotowanych do jej prowadzenia i się w niej specjalizuje (jak na przykład Stowarzyszenie Klon/Jawor, Centrum Praw Kobiet). Obecnie pojawiają się także strony internetowe, na których można znaleźć wiele informacji prawnych. Największą bazę w tym zakresie oferuje serwis www.poradaprawna.pl. Tworzone są także strony, zwierające informacje z poszczególnych dziedzin prawa – na przykład prawa podatkowego, konsumenckiego, działalności gospodarczej czy zawierające wzory pism.

Oprócz organizacji pozarządowych wydawaniem informatorów trudnią się także Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Ministerstwo Sprawiedliwości[23]. Dodatkowo, w niektórych urzędach znajdują się materiały informacyjne dla petentów. Ich jakość jest jednak różna. Często jest to po prostu kopia wyciągu z obowiązujących przepisów (jak na przykład w przypadku informacji dla pokrzywdzonego o przysługujących mu uprawnieniach, którą otrzymuje na policji). Takie dokumenty dla większości obywateli nie stanowią wystar-

[21] W ramach dnia ofiar przestępstw od 2003 roku organizowany jest tak zwany tydzień bezpłatnych porad.

[22] Patrz dane z raportu przygotowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor w: materiały konferencji „Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania. Konferencja podsumowująca Program „Obywatel i Prawo II", Warszawa, 29 czerwca 2006".

[23] Duży zbiór 43 informatorów wydawanych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich znajduje się na stronie: http://www.brpo.gov.pl/index.php?md=991&s _menu=1 oraz Ministerstwa Sprawiedliwości: http://www.ms.gov.pl/przewodnik/przewodnik.shtml

czającego źródła informacji. Niewiele osób jest bowiem w stanie zrozumieć trudny i specyficzny język, jakimi pisane są akty prawne.

Na wiele organów państwa nałożony jest obowiązek informowania obywateli o przysługujących im uprawnieniach. Takie przepisy zawierają: kodeks postępowania karnego (art. 16), kodeks postępowania administracyjnego (art. 9), ustawa Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 6), w pewnym ograniczonym zakresie kodeks postępowania cywilnego (art. 5[24]). Zobowiązują one organ lub sąd prowadzący postępowanie do informowania stron o prawach i obowiązkach, jakie na nich spoczywają, w trakcie postępowania oraz o mogących z nich wyniknąć konsekwencjach. W praktyce jednak organy te rzadko wypełniają obowiązek informacyjny.

Do chlubnych wyjątków w tym zakresie zaliczyć można niektóre sądy. Na przestrzeni ostatnich lat podejmowały one różnego rodzaju działania, by przybliżyć obywatelom ich uprawnienia. Polegały one na przykład na wystawianiu w sądzie półek na informatory dla obywateli, na których organizacje pozarządowe i inne instytucje mogły zostawiać wydane przez siebie publikacje, opisujące uprawnienia w postępowaniu sądowym. Do innych wartych polecenia pomysłów należy zaliczyć biura obsługi interesantów, w których osoby odwiedzające sąd mogą uzyskać informacje o jego funkcjonowaniu oraz przebiegu postępowania sądowego, w tym na przykład o dokumentach, które należy przygotować, wysokości opłat sądowych. Często można tam także uzyskać informacje o tym, jak wypełnić dany druk, oraz otrzymać różnego rodzaju materiały informacyjne[25]. Podobne punkty znajdują się także w niektórych urzędach.

Ponadto niektóre informacje można uzyskać na stronach „Biuletynu Informacji Publicznej". Każdy organ administracji publicznej oraz wymiaru sprawiedliwości jest zobowiązany zamieścić go na swojej stronie internetowej. Można tam znaleźć informacje o prawach czy obowiązkach obywateli w zakresie kompetencji danego organu, przydatne praktyczne wiadomości dotyczące godzin pracy danej placówki, jej dokładny adres oraz strukturę organizacyjną – wraz z wykazem kompetencji jej jednostek wewnętrznych. Ułatwia to znacznie poruszanie się po urzędzie.

Informacja prawna prowadzona jest także poprzez edukację prawną, skierowaną do uczniów. Elementy edukacji prawnej, choć w bardzo ograniczonym zakresie, zawiera w sobie przedmiot wiedza o społeczeństwie. Zdecydo-

---

[24] Zmiany wprowadzone do kpc w 2004 roku zmieniły zakres tego przepisu, ograniczając znacznie obowiązek sądu w zakresie informowania strony, która nie korzysta z pomocy pełnomocnika. Nowelizacja zdjęła z niego ten obowiązek. Obecnie sąd „może" udzielić takiej informacji jedynie „w razie uzasadnionej potrzeby".

[25] Informacje o tego typu działaniach można znaleźć w: *Sprawny Sąd. Zbiór dobrych praktyk*, Warszawa 2004, s. 17–23, 156–159, publikacja dostępna także na stronie http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/pdf/sprawny_sad_2.pdf

wanie więcej elementów prawnych zawierają programy nauczania opracowane przez Centrum Edukacji Obywatelskiej[26]. Niestety nie został do tej pory przygotowany i zatwierdzony przez ministerstwo program edukacji prawnej[27].

Pozasądowe sposoby rozwiązywania sporów

Zalecenie Rady Europy dotyczące efektywnego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości dla najuboższych już w drugim punkcie zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia dostępu do alternatywnych, quasi-sądowych form rozwiązywania sporów. Dodatkowo przepisy Unii Europejskiej nałożyły na kraje członkowskie obowiązek wprowadzenia do swojego porządku prawnego przepisów dotyczących możliwości skorzystania z mediacji w postępowaniu karnym[28].

Polskie przepisy przewidują szeroką możliwość skorzystania z instytucji mediacji w zasadzie w każdym z postępowań – karnym (od 1998 roku), z nieletnimi (od 2000 roku), sądowo-administracyjnym[29] (od 2003 roku) oraz cywilnym i rodzinnym (od 2005 roku). Niestety praktyka stosowania wymienionych przepisów daleka jest od pożądanej. Jedynie ułamek procenta spraw karnych czy postępowań w sprawach nieletnich jest kierowany do mediacji (brakuje danych o sprawach cywilnych z uwagi na krótki czas funkcjonowania tej instytucji). Mediacja powinna być stosowana przez organy wymiaru sprawiedliwości zdecydowanie częściej. Na jej pozytywne rezultaty zwracają uwagę także sędziowie – istnieje niewątpliwie potrzeba rozpropagowania tego rozwiązania[30].

Ustawa o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej – krótka historia

W październiku 2004 roku w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich zorganizowano konferencję „Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowane rozwiązania". W jej trakcie nowo mianowany wówczas minister sprawiedliwości, mecenas Andrzej Kal-

[26] Są to programy: „Kształcenie Obywatelskie w Szkole Samorządowej" (KOSS), skierowane do uczniów gimnazjów, oraz „Edukacja Prawna i Obywatelska" (EPIO) dla szkół ponadgimnazjalnych; więcej na: www.ceo.org.pl

[27] Jednak różne organizacje pozarządowe prowadzą jednak działania w tym zakresie; na przykład programy Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej; zob. www.psep.pl

[28] Art. 10 Decyzji ramowej Rady UE z dnia 15 marca 2001 roku w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym 2001/220/WSiSW.

[29] Choć postępowanie to powinno być nazwane pojednawczym, a nie mediacyjnym, bowiem nie spełnia wielu zasad, na podstawie których mediacja może być prowadzona.

[30] Patrz na przykład G. Stankiewicz-Chimiak, *Mediacja jako czynnik wpływający na poprawę sprawności postępowania*, w: *Sprawny sąd…, op. cit.,* s. 134 i nast.

was, zapowiedział, iż „*credo* jego urzędowania będzie zapewnienie obywatelom nieodpłatnego dostępu do pomocy prawnej". Pod koniec 2004 roku rozpoczął prace ministerialny zespół do spraw opracowania projektu ustawy. Jej tekst powstał na początku 2005 roku. Po uzgodnieniach międzyresortowych, w marcu 2005 roku do Sejmu skierowano projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym (druk sejmowy nr 3838). Sejm poprzedniej kadencji nie zdążył zająć się jego rozpatrzeniem i dlatego też w październiku 2005 roku do Sejmu V kadencji Rada Ministrów ponownie zgłosiła projekt tejże ustawy (druk sejmowy nr 29). Dzień przed pierwszym czytaniem nowy rząd wycofał jednak projekt, zgłaszając zamiar przedstawienia własnego.

Projekt zakładał przyznanie prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, które legitymowałyby się dochodami, jakie są potrzebne do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej (tak zwane minimum egzystencji). Zakładał udzielanie pomocy prawnej zwykłej (porad prawnych) oraz kwalifikowanej. Przyznanie pomocy (lub jej odmowa) odbywałoby się w formie decyzji administracyjnej wydawanej na wniosek zainteresowanego, złożony na odpowiednim druku, który byłby rozpatrywany przez nowo powołane organy – Biura Pomocy Prawnej. Biura te miały zostać utworzone w miastach, w których siedziby mają sądy okręgowe, miały też zatrudniać etatowych doradców prawnych. Projekt zakładał sukcesywne tworzenie kolejnych biur do końca 2008 roku (na początku miało ich powstać 11).

Wedle informacji płynących z ministerstwa sprawiedliwości, obecnie[31] rozważa się inną koncepcję – tak zwany model kontraktowy. Zamiast utworzenia biur pomocy prawnej planuje się powołanie rady pomocy prawnej, która organizowałaby na poziomie powiatów przetargi na świadczenie podstawowej (pozasądowej) pomocy prawnej. W przetargu mogłyby brać udział różne instytucje i organizacje, włączając organizacje pozarządowe czy kancelarie prawne. Ostateczny kształt proponowanej ustawy nie jest jeszcze znany.

Postulaty dotyczące zmian w systemie dostępu do pomocy prawnej[32]

Zarówno badania, jak i praktyka pokazują, że funkcjonujący w Polsce system dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej jest niewydolny. Jest zbudowa-

[31] Czerwiec 2006 r.

[32] Większość z poniższych rozwiązań zgłaszanych było przez organizacje pozarządowe w dwóch dokumentach: „Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowane rozwiązania" oraz „Uwagi do projektu ustawy o dostępie do pomocy prawnej", złożonych ministrowi sprawiedliwości w lutym 2005 roku przez siedem organizacji: Centrum Praw Kobiet, Fundację im. S. Batorego, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Parlament Studentów RP, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej oraz Związek Biur Porad Obywatelskich.

ny na tak zwanym modelu obrony i pełnomocnictwa z urzędu. Doświadczenia wielu państw wskazują, że jest to model najmniej efektywny i jednocześnie najdroższy[33]. Jednocześnie jednym z najlepszych rozwiązań jest obecnie model obrońców publicznych (etatowych)[34]. Wydaje się jednak, że jego pełne przyjęcie w Polsce jest dziś niemożliwe z uwagi chociażby na zbyt małą liczbę adwokatów (czyli osób, które są profesjonalnie przygotowane do reprezentowania klientów przed sądami). Dlatego planowany w naszym kraju system powinien zakładać dużą elastyczność i otwartość. Jego przyjęcie powinno poprzedzać przeprowadzenie programów pilotażowych, testujących różne rozwiązania, by sprawdzić, które jest najbardziej adekwatne do polskich warunków. Programy należałoby poddać wnikliwym badaniom analitycznym, ewaluującym je pod kątem efektywności i skuteczności udzielanej pomocy.

Nieodpłatna pomoc prawna powinna być w podstawowym zakresie finansowana ze środków publicznych. Warto jednak także zastanowić się nad możliwością uzyskiwania dodatkowych środków z innych źródeł – środków prywatnych (na przykład darowizn), nawiązek czy grzywien orzekanych przez sądy etc. W systemie takim powinno się stworzyć, wzorem wielu krajów, niezależny organ koordynujący, odpowiedzialny za kwestie związane z nieodpłatną pomocą prawną, roboczo zwany Radą Pomocy Prawnej[35]. Rada taka powinna się zajmować między innymi koordynacją systemu pomocy prawnej, monitorowaniem jego funkcjonowania, standaryzacją działań i dbaniem o wysoki poziom porad, szkoleniem kadr, ewaluacją i pracą nad wprowadzeniem zmian oraz usprawnień.

Uzyskanie informacji i porady prawnej powinno być dostępne na poziomie powiatu. Tam też należałoby stworzyć punkty, w których pomoc taka

[33] Patrz zestawienie kosztów robione w państwach, w których funkcjonują obok siebie oba systemy – *judicare* (system zbliżony do polskiego systemu obrony z urzędu), oraz pełnomocników etatowych (obrońców publicznych) na przykładzie USA, Kanady, RPA oraz Litwy, na przykład: V. Terzieva, *Finansowanie systemu pomocy prawnej: perspektywa porównawcza*, http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/justice/finansowanie_pomocy_prawnej.rtf s. 4-5, oraz V. Terzieva, *Argumenty finansowe: dlaczego doskonalenie przepisów o pomocy prawnej nie musi oznaczać nadmiernego obciążenia dla budżetu państwa*, http://www.hfhrpol.waw.pl/index_pliki/justice/argumenty_finansowe.rtf

[34] Choć każdy z modeli obecnie funkcjonujących na świecie ma swoje wady i zalety; patrz: *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości: pomoc prawna dla osób ubogich, op. cit.,* s. 15–18.

[35] W projekcie ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej także proponowano stworzenie takiego ciała (Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej) o charakterze jednak tylko opiniodawczo-doradczym. W jej skład w założeniu mieliby być powołani przedstawiciele 4 korporacji prawniczych, organizacji pozarządowych oraz 3 ministerstw (art. 19 ust. 1 projektu ustawy). Do tego grona warto by włączyć przedstawicieli sądownictwa oraz Rzecznika Praw Obywatelskich.

byłaby świadczona (choć należy przewidzieć możliwość powstawania podobnych biur także w gminach, zwłaszcza dużych). Ich funkcjonowanie i strukturę można by oprzeć na połączeniu lub współpracy z komórkami udzielającymi już w ramach powiatów porad konsumenckich (tak zwani powiatowi rzecznicy konsumenta) oraz świadczącymi pomoc prawną w ramach pomocy społecznej (powiatowe centra pomocy rodzinie, także niektóre ośrodki pomocy społecznej). Jak bowiem wynika z raportu Związku Biur Porad Obywatelskich za 2005 rok dotyczącego kategorii problemów, z jakimi zgłaszają się ich klienci – ponad połowa przypadków dotyczy spraw z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów oraz spraw konsumenckich[36].

W powiatach klient powinien móc uzyskać informację oraz poradę prawną, a także złożyć wniosek o przydzielenie pełnomocnika z urzędu. Można byłoby rozważyć, czy decyzje w sprawie przyznania pełnomocnika nie mogłyby zapadać na wyższym poziomie (zważywszy, że będzie ich zdecydowanie mniej niż porad). W miastach, będących siedzibami sądów okręgowych, mogłaby działać komórka, która podejmowałaby rozstrzygnięcia w tego typu sprawach oraz wyznaczała odpowiedniego pełnomocnika. Ona także miałaby za zadanie koordynować prace punktów poradniczych umiejscowionych w powiatach, kontrolować jakość udzielanej tam pomocy oraz rozpatrywać skargi na pomoc świadczoną przez pełnomocników w ramach reprezentacji z urzędu. System taki mógłby funkcjonować przy założeniu utrzymania modelu obrony, pełnomocnictwa z urzędu.

Usługi poradnicze i informacyjne świadczone w powiatach mogłyby być prowadzone we współpracy z istniejącymi organizacjami i instytucjami. Na ich prowadzenie mógłby być ogłaszany konkurs (w drodze przetargu lub innej, stworzonej specjalnie do tych celów procedury), do którego mogłyby przystępować: kancelarie prawne, organizacje pozarządowe, doradcy prawni. Ich oferty byłyby rozpatrywane z uwzględnieniem standardów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym opracowanych przez Radę Pomocy Prawnej (odnośnie do jakości porad, kwalifikacji personelu, godzin przyjęć, dostępności lokalu dla klientów etc.). Takie ukształtowanie systemu dawałoby możliwość konkurowania jakością usług świadczonych dla klientów (przy założeniu, że cena nie mogłaby być jedynym kryterium powierzania zadań). System powinien być na tyle otwarty i elastyczny, by sprzyjał powstawaniu takich punktów w każdym powiecie. Aby funkcjonował należycie, należy opracować szczegółowe standardy prowadzenia usług świadczonych przez tego rodzaju punkty oraz procedury ich kontroli (profesjonalna ewaluacja, łącznie z mierzeniem poziomu zadowolenia klientów), a także

[36] Patrz raport ZBPO na stronie: http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/co_robimy/raporty/

stworzyć system szkoleń osób, które w nich pracują, oraz system opracowywania zestandaryzowanych materiałów informacyjnych i pomocniczych. Ważne, by klient w takiej samej sprawie otrzymał w każdym miejscu w Polsce taką samą poradę. Wzorem może być tu angielski system biur porad obywatelskich (*citizens advice bureaux*) i działające na podobnej zasadzie polskie biura porad obywatelskich.

Oprócz tego, powszechne powinno się stać umożliwienie finansowania poradnictwa specjalistycznego dla wybranych grup społecznych (na przykład w formie oddzielnych konkursów ogłaszanych przez Radę Pomocy Prawnej) – ze względu na specyfikę pracy z takimi osobami lub problemów, z jakimi się borykają. Takimi grupami są na przykład ofiary handlu ludźmi, osoby zaginione, ofiary przemocy domowej, osoby niepełnosprawne, cudzoziemcy, dzieci etc. W tego typu działaniach specjalizują się niektóre organizacje pozarządowe. Są one bezkonkurencyjne w pracy z tymi osobami. Nieefektywne byłoby włączanie tego typu klientów do powszechnego systemu (ze względu na szczególny charakter problemów oraz trudności w pracy i kontakcie z nimi), dlatego powinna istnieć możliwość odrębnego finansowania tego typu pomocy.

Odrębny system pomocy prawnej należałoby stworzyć również dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Do świadczenia pomocy prawnej tej grupie cudzoziemców zobowiązują nas przepisy UE. Jednak z uwagi na: rozmieszczenie tych osób (są one zgrupowane w zasadzie na terenie trzech województw – podlaskiego, lubelskiego i mazowieckiego), częstą zmianę ich lokalizacji (nowe ośrodki dla uchodźców są kilka razy do roku otwierane lub zamykane – w zależności od potrzeb i liczby cudzoziemców), problemy komunikacyjne (osoby te nie posługują się językiem polskim; najpopularniejszymi językami są obecnie rosyjski, angielski lub francuski) oraz specyficzną problematykę, która jest przedmiotem pomocy (postępowanie o udzielenie statusu uchodźcy), i niewielką liczbę specjalistów w tym zakresie w Polsce (jedynie na kilku uczelniach prawniczych tematyka ta jest poruszana) należy stworzyć w tym zakresie odrębny od powszechnego system. W chwili obecnej jedynie organizacje pozarządowe zajmują się świadczeniem pomocy prawnej tej grupie cudzoziemców i dlatego też to właśnie na nich system ten powinien się opierać. Mógłby on także opierać się na oddzielnym kontraktowaniu usług przez Radę Pomocy Prawnej.

Łącznie ze zmianami w zakresie tworzenia systemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, powinno się przeprowadzić reformę korporacji prawniczych. Wydaje się, że trzy podstawowe działające obecnie korporacje (adwokaci, radcowie prawni i notariusze) powinny zostać połączone w jedną oraz mieć zrównane kompetencje. Przedstawicielom korporacji powinno się pozwolić na reklamowanie swoich usług – choćby poprzez podanie specjalizacji danej kancelarii lub poszczególnych jej członków. Przy rozległości, skompli-

kowaniu oraz ciągłych zmianach systemu prawa specjalizacja wydaje się konieczna (faktycznie zresztą ma ona miejsce). Klient powinien mieć możliwość podjęcia decyzji o wyborze pełnomocnika po zapoznaniu się z jego kwalifikacjami (choćby określeniem specjalizacji). Dodatkowo powinien zostać zmieniony system szkolenia aplikantów. Należałoby do niego włączyć praktyki odbywane *pro bono* – czy to w organizacjach pozarządowych, czy też w nowo powstałych punktach poradniczych[37].

Reforma funkcjonowania korporacji powinna wychodzić naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa oraz absolwentów wydziałów prawa i szerzej otworzyć drzwi do zawodów prawniczych. Wydaje się jednak, że jej przeprowadzenie nie od razu zwiększy liczbę osób, które będą mogły reprezentować klientów przed sądami.

Dlatego też, poza reformą istniejących korporacji, należałoby także przewidzieć możliwość reprezentacji dla doradców prawnych – przed sądami pierwszej instancji w sądach grodzkich i rejonowych (za wyjątkiem może spraw karnych czy rodzinnych). Uprawnienie to przysługiwałoby po zdaniu odpowiedniego egzaminu państwowego, przeprowadzanego na przykład na wydziałach prawa wybranych uniwersytetów. Aby wprowadzić tego typu zmiany, niezbędne jest jednak uchwalenie odpowiedniej ustawy o doradcach prawnych (takie były zresztą sugestie zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 19 kwietnia 2006 roku). Nie powinna ona jednak tworzyć nowej, odrębnej korporacji (inaczej niż przewiduje projekt takiej ustawy zgłoszony przez stowarzyszenie Ruch „FairPlay").

W ramach zmian w systemie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej zreformowaniu musi ulec także system przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej. Należy dążyć do tego, by osoba w określonej sytuacji finansowej była traktowana jednakowo w zakresie otrzymania pomocy prawnej w całym kraju. Wiąże się to z wprowadzeniem obiektywnych kryteriów, na podstawie których będą oceniane możliwości finansowe wnioskodawcy oraz przyznawana na ich podstawie pomoc, określanych na przykład na podstawie zestandaryzowanego formularza, mającego zastosowanie we wszystkich sprawach i w każdym postępowaniu.

Dostęp do pomocy prawnej, obejmującej zwolnienie od kosztów sądowych, przyznanie pomocy przedsądowej oraz kwalifikowanej pomocy prawnej, powinny mieć osoby najbiedniejsze. System ten mógłby być oparty na zasadach przyznawania świadczeń z pomocy społecznej. Prawo do otrzymania pomocy prawnej powinny mieć osoby, których zarobki nie przekraczają

[37] Więcej o postulatach w tym zakresie w raporcie z projektu „Współpraca organizacji pozarządowych z korporacjami prawniczymi", zrealizowanego przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, sfinansowanego z dotacji Instytutu Spraw Publicznych ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach programu „Obywatel i Prawo II".

minimum socjalnego (a nie minimum egzystencji proponowanego w projekcie ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej)[38]. Po pierwsze, należałoby oddzielić możliwość zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych i przyznawania reprezentacji z urzędu (jak ma to miejsce w postępowaniu sądowo-administracyjnym). Ponadto system powinien stwarzać możliwość całkowitego i częściowego zwalniania od ponoszenia tych wydatków. Można, wzorem innych krajów, ustalić kilka szczebli (progów finansowych) do uzyskania takiego zwolnienia – zwolnienia zarówno od ponoszenia kosztów sądowych, jak i reprezentacji lub tylko z jednej z tych opłat; na przykład zwolnienia całkowitego oraz zwolnienia z 1, połowy lub 3 kosztów.

Orzekanie o zwolnieniu od kosztów sądowych lub przyznaniu kwalifikowanej pomocy prawnej powinno zostać wyłączone z kompetencji sądów. Taką opinię wyraził także Sąd Najwyższy w uchwale z 21 września 2000 roku (III CZP 14/00[39]). Uznał on, że prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej mieści się w uprawnieniach z zakresu pomocy społecznej i jako takie nie powinno być przyznawane przez sądy (nie mieści się bowiem w zakresie kompetencji władzy sądowniczej wskazanej w art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), lecz przez właściwe organy władzy wykonawczej. Dlatego też, szczególnie w obliczu obecnego przeciążenia sędziów, orzekanie o tym uprawnieniu powinno być przeniesione na inne instytucje.

System udzielenia informacji lub porady prawnej (przedsądowej) powinien być w zakresie badania kryterium dochodowego mniej sformalizowany. Przy świadczeniu tego typu pomocy powinno wystarczyć oświadczenie klienta, że nie jest w stanie pokryć kosztów takiej pomocy. Po jego złożeniu i uiszczeniu opłaty wstępnej, miałby prawo do konsultacji (trwającej do godziny). Jeżeli w jej wyniku okazałoby się, że potrzebuje dodatkowej pomocy prawnej, wówczas dopiero przeprowadzana byłaby cała procedura, ustalająca kryterium finansowe. Opłata wstępna musiałaby być ustalona na niewielką sumę, by nie zablokować dostępu do pomocy osobom potrzebującym, lecz niezamoż-

[38] Według danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2005 roku ok. 12–13% ludności żyło poniżej minimum egzystencji (dane ze strony: http://www.stat.gov.pl/dane_spol-gosp/warunki_zycia/sytu_gosp_domo/2005/notatka_2005.pdf). Minimum egzystencji jest co do zasady tożsame z możliwością otrzymania świadczeń z pomocy społecznej (na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej świadczenia przysługują, jeśli dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 316 zł lub 461 zł w przypadku osoby żyjącej samotnie). W 2003 roku minimum to, według danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, kształtowało się w granicach 300 zł na osobę w rodzinie (patrz: http://www.ipiss.com.pl/teksty/min_egzystencji_2003.html). W tym czasie minimum socjalne wynosiło między 580 a 790 zł w zależności od liczby osób w rodzinie i jej struktury (http://www.ipiss.com.pl/teksty/min_grudzien_2003.html).

[39] Opublikowanym w OSNC z 2001 roku, nr 2, poz. 21; tekst wyroku można znaleźć także na stronach Sądu Najwyższego: www.sn.pl

nym (maksimum 10–20 zł). Zapobiegałaby ona nadmiernemu i bezpodstawnemu korzystaniu z bezpłatnego poradnictwa.

Poza systemem poradnictwa prawnego powinien także istnieć rozwinięty system informacji prawnej. Jest ona niezwykle ważna, znając bowiem określone procedury, można uniknąć sytuacji, w których prawnik nie jest już w stanie pomóc, bo minęły na przykład wszelkie terminy do wniesienia środka odwoławczego. Rozwijanie systemu informacji prawnej jest na dłuższą metę rozwiązaniem tańszym – bardziej świadome społeczeństwo nie będzie potrzebowało tak częstych porad specjalistów lub nie będzie doprowadzało sprawy do krytycznego momentu, w którym jej rozwiązanie wymaga bardzo wiele czasu.

W związku z tym należy stworzyć centralny system informacji dla obywateli. Ze środków publicznych powinno być sfinansowane stworzenie centralnej bazy danych (zbierającej istniejące już materiały i włączającej nowo powstające opracowania) i jej bieżąca obsługa. W jej ramach także grupa specjalistów – z zakresu różnych dziedzin prawa oraz przygotowywania materiałów informacyjnych, tak by były zrozumiałe dla „zwykłych ludzi" – powinna opracowywać materiały, wydawane w formie elektronicznej (na wyodrębnionej stronie internetowej) oraz papierowej (ulotki, plakaty, broszury). W pracach tych należałoby wykorzystać potencjał i dorobek organizacji pozarządowych oraz instytucji publicznych, które mają już doświadczenie w prowadzeniu działalności tego typu. Początkowo warto by zebrać materiały, które zostały już opracowane, poddać je ocenie i ewentualnie uaktualnieniu. Stworzona w ten sposób baza już na wstępie obejmowałaby bardzo wiele zagadnień. Część środków powinna być także przeznaczana na przygotowywanie nowych opracowań – na tematy aktualne, ważne i dotąd nieporuszane.

Aby opisany system funkcjonował właściwie, w każdym sądzie i urzędzie gminy, powiatu należałoby stworzyć punkt obsługi interesantów (na wzór opisanych powyżej i funkcjonujących w niektórych sądach). W takim miejscu można byłoby otrzymać odpowiednią informację o przysługujących uprawnieniach (na przykład ulotkę) oraz funkcjonowaniu danej instytucji. W ten sposób instytucje te staną się bardziej przyjazne dla obywateli.

Uzupełnieniem działań informacyjnych powinno być opracowanie programu edukacji prawnej w szkołach, prowadzonej przynajmniej od poziomu gimnazjum, na przykład w ramach zmienionego czy rozszerzonego programu przedmiotu wiedza o społeczeństwie czy tak zwanych godzin wychowawczych. Uświadamianie młodych obywateli jest niezbędnym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego – takiego, którego obywatele wiedzą, jakie prawa im przysługują i jak legalnymi sposobami ich dochodzić[40].

[40] Jak pokazują doświadczenia Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej, możliwe jest także przygotowanie nauczycieli do prowadzenia zajęć o prawie, wyposażając ich uprzednio w odpowiednio przygotowane materiały i pomoce.

*

Główne postulaty w zakresie zmian w systemie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej:

- pomoc prawna powinna obejmować trzy aspekty – informację prawną, poradnictwo prawne oraz kwalifikowaną pomoc prawną przed sądem lub organem administracji;
- pomoc prawna powinna być w podstawowym zakresie finansowana ze środków publicznych i dostępna na poziomie powiatów;
- wprowadzanie nowego systemu powinno być poprzedzone programami pilotażowymi, poddanymi szczegółowej i wnikliwej ewaluacji;
- nowo budowany system dostępu do pomocy prawnej powinien być jak najbardziej otwarty – by dopuścić możliwość udzielania pomocy prawnej przez kancelarie prawnicze, doradców prawnych oraz organizacje pozarządowe;
- poradnictwo specjalistyczne (dla niektórych grup społecznych) powinno być pozostawione w rękach wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych;
- należy stworzyć odrębny system świadczenia usług poradniczych dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce;
- docelowo kwalifikowana pomoc prawna powinna być świadczona w formie przedstawiciela (obrońcy) publicznego;
- powinny zostać ujednolicone procedury przyznawania pełnomocników z urzędu oraz zwolnienia z kosztów sądowych; w tych sprawach nie powinny orzekać sądy, lecz organy administracji;
- należy przeprowadzić reformę korporacji prawniczych – zbudować jedną, nowoczesną korporację adwokatów, radców prawnych i notariuszy oraz zapewnić otwartą drogę do tych zawodów.