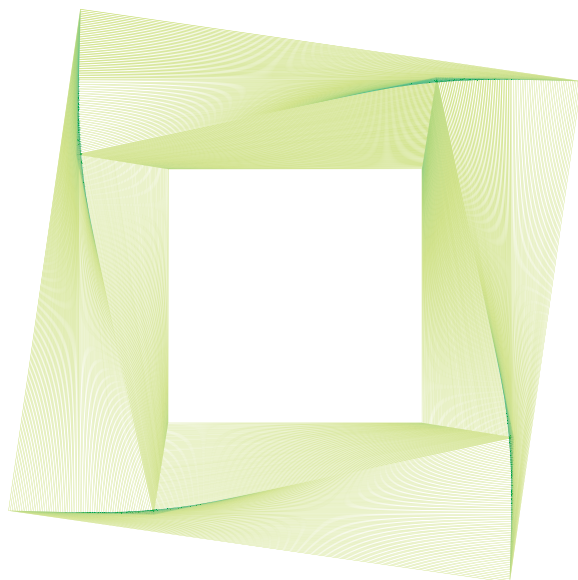




Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących

Zielona Księga



Dostęp do nieodpłatnej
pozasądowej pomocy prawnej
dla potrzebujących

Zielona Księga

Kolegium redakcyjne:

Łukasz Bojarski
Paweł Janik
Eligiusz Krześniak
Maria Laskowska
Grzegorz Wiaderek
Michał Marek Ziółkowski

Sekretarz redakcji:

Anna Jórasz

Adres redakcji:

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa
(22) 695-29-00, fax: 695-22-38

Projekt graficzny okładki, skład i łamanie:

Studio MOT

Wydawca:

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa
(22) 695-29-00, fax: 695-22-38

Druk, oprawa:

Centrum Obsługi KPRP,
Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 10, 00-902 Warszawa

Treści zawarte w referatach uczestników debaty stanowią wyraz poglądów ich autorów.

Opracowanie w formie elektronicznej jest dostępne na oficjalnej stronie internetowej Prezydenta RP (prezydent.pl) w zakładce Forum Debaty Publicznej

Spis treści

Rozdział 1

CEL I ZAWARTOŚĆ ZIELONEJ KSIĘGI – DOSTĘP DO NIEODPŁATNEJ POZASĄDOWEJ

POMOCY PRAWNEJ DLA POTRZEBUJĄCYCH 7

1. Prawo blisko ludzi – konieczność tworzenia narzędzi pomocy prawnej 9
2. Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo” – otwarciem procesu poszukiwania nowych rozwiązań prawnych 10
3. Zielona Księga – wynikiem prac Forum Debaty Publicznej 11
4. Rekomendacje dotyczące budowania systemu pomocy prawnej 12

Rozdział 2

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA NOWEGO SYSTEMU POMOCY PRAWNEJ 13

1. Budowa systemu pomocy prawnej – wyzwaniem dla państwa 15
2. Potrzeba rozwiązania o charakterze kompleksowym 16
3. Argumenty za ograniczeniem systemu do pomocy pozasądowej 17
4. Argumenty za połączeniem systemów pomocy pozasądowej i sądowej 18
5. Tworzenie systemu pozasądowego – pierwszym krokiem procesu 19

Rozdział 3

BUDOWA SYSTEMU POMOCY PRAWNEJ

W KONTEKŚCIE OBYWATELSKIM I NORMATYWNYM 21

1. Kontekst obywatelski 23
 - 1.1. Postulaty tworzenia systemu pomocy prawnej 23
 - 1.2. Pojęciowy zakres pomocy prawnej 23
 - 1.3. Pomoc prawna polegająca na udostępnieniu informacji 24
 - 1.4. Poradnictwo prawne a poradnictwo obywatelskie 24
 - 1.5. Próba normatywnego określenia zakresu pomocy prawnej 24
 - 1.6. Kryteria klasyfikowania pomocy prawnej 25
 - 1.7. Klasyfikacja ze względu na charakter podmiotu świadczącego pomoc 25
 - 1.8. Klasyfikacja ze względu na statutową działalność instytucji świadczącej pomoc 25
 - 1.9. Klasyfikacja ze względu na stopień skomplikowania treści udzielanej pomocy prawnej 26
 - 1.10. Klasyfikacja ze względu na etap świadczonej pomocy 26
 - 1.11. Pomoc prawna *pro publico bono* świadczona przez samorząd adwokacki i radcowski 27
2. Kontekst normatywny 28
 - 2.1. Pomoc prawna w kontekście zasad Konstytucji 28
 - 2.2. Pomoc prawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego 28
 - 2.3. Pomoc prawna a Karta Praw Podstawowych 29
 - 2.4. Pomoc prawna w sprawach transgranicznych 30
 - 2.5. Pomoc prawna w sprawach transgranicznych – wzór wniosku 30

2.6. Pomoc prawna w sprawach transgranicznych – pierwszeństwo kryterium miejsca zamieszkania	30
2.7. Pomoc prawna w sprawach karnych – dyrektywy europejskie	31
2.8. Pomoc prawna w sprawach karnych – prawo do tłumaczenia	31
2.9. Pomoc prawna w sprawach karnych – prawo do informacji, dostępu do adwokata i powiadomienia osoby trzeciej	31
2.10. Europejski kontekst pomocy prawnej – podsumowanie	32
2.11. Europejska Konwencja Praw Człowieka – prawo do sądu a dostęp do pomocy prawnej	32
2.12. Europejska Konwencja Praw Człowieka – orzecznictwo dotyczące pomocy pozasądowej	33
2.13. Europejska Konwencja Praw Człowieka – orzecznictwo w sprawach cywilnych	33
2.14. Europejska Konwencja Praw Człowieka – wnioski wynikające z orzecznictwa	33
2.15. Pomoc prawna – elementy funkcjonujące w ramach różnych gałęzi prawa	34
2.16. Ustawa o pomocy społecznej	34
2.17. Pomoc prawna z urzędu	34
2.18. Zakres pomocy prawnej z urzędu	34
2.19. Udzielanie informacji z zakresu prawa pracy	35
2.20. Ochrona konkurencji i konsumentów	35
2.21. Informacyjne obowiązki organów administracji publicznej	36
2.22. Informacja podatkowa	36
2.23. Implementacja unijnej dyrektywy o pomocy prawnej w sprawach transgranicznych	36
2.24. Terminologiczne rozbieżności w gałęziowym definiowaniu pojęcia pomocy prawnej	36

Rozdział 4

PROJEKTY USTAW O DOSTĘPIE DO NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ.	39
1. Etapy prac nad regulacją ustawową	41
2. Podstawowe przyczyny braku regulacji systemowej	46

Rozdział 5

SZCZEGÓŁOWE REKOMENDACJE ROZWIĄZAŃ PRZEDMIOTOWYCH SYSTEMU POMOCY PRAWNEJ.	47
1. Zakres przedmiotowy projektowanego rozwiązania systemowego	49
1.1. Argumenty za wyłączeniem poradnictwa obywatelskiego z procesu budowania systemu	49
1.2. Argumenty za wyłączeniem poradnictwa specjalistycznego z procesu budowania systemu	49
1.3. Potrzeba stopniowania form pomocy prawnej	49
1.4. Rekomendowany zakres pomocy prawnej	50
1.5. Możliwość włączenia mediacji do zakresu przedmiotowego przyszłej regulacji	50
1.6. Rekomendacja braku ograniczeń przedmiotowych w zakresie informacji prawnej i możliwość ich formułowania w zakresie pomocy prawnej	50
1.7. Rekomendowane wykluczenia przedmiotowe w określonych dziedzinach	50
1.8. Możliwość ilościowego ograniczenia prawa dostępu do pomocy prawnej	51
1.9. Wykorzystanie wszystkich możliwych form udzielania informacji i pomocy prawnej	51
2. Zakres podmiotowy projektowanego rozwiązania systemowego	52
2.1. System pomocy prawnej dla osób fizycznych	52
2.2. Argumenty na rzecz wprowadzenia ograniczeń o charakterze majątkowym	52

2.3. Argumenty przeciwko wprowadzaniu ograniczeń o charakterze majątkowym	52
2.4. Pomocniczy charakter kryteriów udzielania pomocy społecznej	53
2.5. Rekomendacja dotycząca ograniczeń majątkowych	53
3. Organizacja projektowanego rozwiązania systemowego	54
3.1. Argumenty za scentralizowanym systemem pomocy prawnej	54
3.2. Argumenty za zdecentralizowanym systemem pomocy prawnej	54
3.3. Argumenty za włączeniem nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych i regulacyjnych	55
3.4. Argumenty przeciwko włączeniu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych i regulacyjnych	55
3.5. System pomocy prawnej jako realizacja zasad konstytucyjnych	56
3.6. System pomocy prawnej a sprawiedliwość proceduralna	56
3.7. Argumenty przeciwko korzystaniu z procedury administracyjnej w zakresie przydzielania pomocy prawnej	57
3.8. Wspecjalizowana jednostka samorządu terytorialnego – podstawowym ogniwem systemu	57
3.9. Możliwość korzystania ze wsparcia wyspecjalizowanych podmiotów spoza administracji	57
3.10. Potrzeba wykorzystania wiedzy wykwalifikowanych prawników w sprawach trudnych	57
3.11. Konieczność minimalizowania wymagań formalnych	57
3.12. Kontrola nad prawidłowością realizacji zadań w zakresie pomocy prawnej	58
3.13. Centralna instytucja oceniająca funkcjonowanie systemu – Krajowa Rada Pomocy Prawnej	58
3.14. Konieczność dofinansowania samorządu w przypadku powierzenia mu zadań z zakresu pomocy prawnej	58
3.15. Pomoc prawna jako zadanie własne samorządu terytorialnego	58
3.16. Dodatkowe źródła finansowania systemu	58
3.17. Wprowadzenie mieszanego systemu finansowania	58
3.18. Konieczność wypełnienia norm wynikających z konstytucyjnego testu adekwatności w zakresie finansowania	59
3.19. Dopuszczenie możliwości współfinansowania pomocy przez beneficjenta	59
3.20. Możliwość wdrożenia tzw. systemu bonów	59
3.21. Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej podmiotów świadczących pomoc	59
3.22. Potrzeba gromadzenia i upubliczniania informacji związanych z działaniem systemu	59

Bibliografia

1. Akty normatywne	63
2. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego	64
3. Orzeczenia innych sądów	65
4. Inne dokumenty	66
5. Literatura	67

Załączniki

WYKŁADY EKSPERTÓW W RAMACH FORUM DEBATY PUBLICZNEJ	69
1. Organizacyjne i finansowe uwarunkowania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – Tomasz Schimanek	71

2. Jakie są cechy i potrzeby osób, którym ma służyć system bezpłatnej pomocy prawnej?	
– Irena Wolińska	80
3. Projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego (2005-2012)	
– Łukasz Bojarski	89
4. Kluczowe elementy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Niemczech i Norwegii	
– podobieństwa i różnice – Eligiusz Krześniak.	97
5. Systemy pomocy prawnej w Holandii oraz w Anglii i Walii – Jan Winczorek	103
6. Ubezpieczenie ochrony prawnej – Andrzej Maciążek, Hanna Karwat-Ratajczak, Polska Izba Ubezpieczeń.	107

Rozdział 1

CEL I ZAWARTOŚĆ ZIELONEJ KSIĘGI — DOSTĘP DO NIEODPŁATNEJ POZASĄDOWEJ POMOCY PRAWNEJ DLA POTRZEBUJĄCYCH

1. Prawo blisko ludzi — konieczność tworzenia narzędzi pomocy prawnej

W orędziu, wygłoszonym 6 sierpnia 2010 r. przed Zgromadzeniem Narodowym, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski stwierdził: „Litera i duch Konstytucji głoszą, że Rzeczpospolita jest dobrem wspólnym wszystkich jej obywateli. Państwo polskie jest naszym wspólnym domem. Powinno być dobrze zarządzane, praworządne i demokratyczne; powinno stwarzać wszystkim obywatelom warunki do materialnego i duchowego rozwoju. Jest jeszcze wiele do zrobienia. Istnieje jeszcze szereg niezaspokajanych w dostatecznym stopniu potrzeb, każdy z nas mógłby wymienić różne. Wymienię jedną, która wydaje mi się wyzwaniem do podjęcia. Chodzi o powszechny dostęp do systemu pomocy prawnej, nieodpłatnej dla osób niezamożnych, ubogich. Wierzę, że wspólnie możemy w tych sprawach naprawdę wiele zrobić, wiele zdziałać”¹.

Prezydent RP stoi na stanowisku, że istnieje konieczność zaoferowania przez państwo narzędzi ułatwiających właściwe odczytywanie prawa przez obywateli, szczególnie tych zagubionych w gąszczu paragrafów i urzędowych procedur.

Prawo blisko ludzi to prawo zrozumiałe, czyli odpowiednio ogłoszone, dostępne w wygodny sposób, możliwie proste, solidnie wyjaśnione przez autora, a w razie potrzeby na bieżąco wyjaśniane przez ekspertów. Każdy powinien mieć możliwość poznania prawa, swoich uprawnień i obowiązków oraz konsekwencji niestosowania się do norm prawnych. Zakładając, że w społeczeństwie zawsze istnieje grupa osób, którym z trudem przychodzi borykać się z urzędniczymi i sądowymi procedurami, państwo winno im prawo przybliżać, czyli tworzyć specjalne narzędzia pomocy prawnej.

1 Orędzie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 6 sierpnia 2010 r., s. 14–15; dostępne na stronie: <http://www.prezydent.pl/prezydent/dwa-lata-prezydentury/oredzie-wygloszone-przed-zgromadzeniem-narodowym/>

2. Forum Debaty Publicznej „Sprawne i służebne państwo” — otwarciem procesu poszukiwania nowych rozwiązań prawnych

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej postanowił o włączeniu problematyki dostępu do pozasądowej nieodpłatnej pomocy prawnej pod obrady zespołu „Sprawne i służebne państwo” w ramach Forum Debaty Publicznej. Podczas inauguracyjnego wystąpienia, 6 kwietnia 2011 r., Prezydent RP

podkreślił konieczność stworzenia stałego i stabilnego ustawowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, który ukierunkowany będzie w szczególności na pomoc osobom najsłabszym w sensie ekonomicznym i społecznym. Nie oznacza to jednak ograniczającego charakteru systemu.

3. Zielona Księga — wynikiem prac Forum Debaty Publicznej

Niniejsza Zielona Księga stanowi podsumowanie prac zespołu „Sprawne i służebne państwo”, zajmującego się dostępem do nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach Forum Debaty Publicznej. Podczas cyklu seminariów eksperckich, które odbyły się w 2012 r. w Kancelarii Prezydenta RP, szczegółowej analizie poddano w szczególności: a) polskie projekty aktów normatywnych o nieodpłatnej pomocy prawnej; b) działalność wybranych organów władzy publicznej, organizacji pozarządowych oraz korporacji prawniczych świadczących nieodpłatną pomoc prawną; c) modelowe rozwiązania systemu pomocy prawnej; d) systemy pomocy prawnej funkcjonujące w wybranych państwach Unii Europejskiej; e) ubezpieczenie ochrony prawnej. Wprowadzające do dyskusji referaty obejmowały problematykę: a) organizacyjnego i finansowego uwarunkowania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (Tomasz Schimanek); b) cech i potrzeb osób, którym ma służyć system bezpłatnej pomocy prawnej (Irena Wolińska); c) projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego w latach 2005–2012 (Łukasz Bojarski, Jakub Michalski), d) kluczowych elementów systemu nieodpłatnej pomocy

prawnej w Niemczech i Norwegii (Eligiusz Krześniak); e) systemów pomocy prawnej w Holandii oraz w Anglii i Walii (Jan Winczorek); f) ubezpieczenia ochrony prawnej (Andrzej Maciążek i Hanna Karwat-Ratajczak). Referaty stanowią integralną część Zielonej Księgi.

Publikacji *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących* został nadany charakter „zielonej księgi”, czyli dokumentu konsultacyjnego, zawierającego katalog rekomendowanych działań z propozycją dyskusji na ich temat lub przedstawienia koncepcji alternatywnych.

Pierwsza część publikacji to opis kontekstu obywatelskiego i prawnego zasadności budowy systemu pozasądowej pomocy prawnej. Mowa w niej m.in. o działalności organizacji pozarządowych oraz samorządów adwokackiego i radcowskiego starających się obecnie wypełnić luki w tym zakresie, o wyspecjalizowanych instytucjach świadczących pomoc w niektórych dziedzinach (rzecznicy konsumentów, inspekcja pracy, ośrodki pomocy społecznej, punkty obsługi interesanta w sądach, informacja podatkowa), o konstytucyjnym prawie do sądu i zabezpieczenia społecznego, a także o dyrektywach europejskich. Druga część opisuje dotychczasowe próby stworzenia systemu.

4. Rekomendacje dotyczące budowania systemu pomocy prawnej

W ostatniej części opracowania przedstawione są rekomendacje, zgodnie z którymi:

- system pomocy prawnej należy budować stopniowo; jego budowę należy rozpocząć od zagwarantowania możliwie szerokiej grupie osób pełnego dostępu do informacji i prostej porady prawnej (przygotowanie pisma), świadczonych przez jedną instytucję koordynującą (na poziomie powiatu) i współpracującą z nią wyspecjalizowane, istniejące już podmioty administracji, organizacje pozarządowe, adwokatów, radców prawnych, itp.; kolejny etap to wprowadzenie limitowanej (np. według kryteriów społecznych, przedmiotu zainteresowania) możliwości skorzystania z pomocy radcy lub adwokata w sprawach szczególnie skomplikowanych; na koniec wskazane jest połączenie z istniejącym systemem pomocy sądowej („adwokaci z urzędu”);
- system powinien w zasadniczej części funkcjonować na poziomie jednostki samorządu terytorialnego (powiatu), która zostanie do tego celu wyposażona w odpowiednie środki finansowe;
- projektowane rozwiązanie systemowe może uwzględniać współfinansowanie pomocy prawnej w sprawach szczególnie skomplikowanych przez beneficjenta systemu;
- świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej powinno być objęte obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej;
- szansą na zwiększenie skali wykorzystania oraz na zagwarantowanie fachowości poradnictwa prawnego jest efektywniejsze stosowanie ubezpieczenia ochrony prawnej jako ubezpieczenia samodzielnego lub związanego z innymi produktami ubezpieczeniowymi;
- monitorowanie działania systemu i bieżące wyznaczanie kierunków jego rozwoju powinno być prowadzone na poziomie kraju przez jeden docelowo niezależny podmiot, np. Radę lub Komisję Pomocy Prawnej.

Rozdział 2

PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA NOWEGO SYSTEMU POMOCY PRAWNEJ

1. Budowa systemu pomocy prawnej — wyzwaniem dla państwa

Zważywszy na prawno-międzynarodowe zobowiązania Rzeczypospolitej oraz wyzwania społeczne, przed jakimi przyjdzie stanąć w przyszłości, system ten powinien obejmować nie tylko obywateli, ale również nie-obywateli. W ocenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dyskusja nad projektem systemu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej powinna koncentrować się w pierwszej kolejności wokół następujących kwestii: a) analiza dotychczasowych projektów ustawy o nieodpłatnej

pomocy prawnej oraz analiza przyczyn ich nieuchwalenia przez Sejm; b) analiza systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz analiza prawnoporównawcza; c) analiza doświadczeń organizacji pozarządowych świadczących nieodpłatną pomoc prawną; d) dyskusja nad definicjami i kontekstem normatywnym. Kolejnym etapem, konsekwencją rozstrzygnięcia w sprawie proponowanego modelu, powinna stać się analiza zasad finansowania systemu.

2. Potrzeba rozwiązania o charakterze kompleksowym

Niniejsza Zielona Księga opiera się na założeniu, że dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej wymaga działań kompleksowych i stworzenia systemu. Przemawiają za tym niżej wymienione argumenty.

Po pierwsze, dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej stanowi zagadnienie wielopoziomowe i wieloaspektowe. Z perspektywy podmiotu – beneficjenta pomocy prawnej – istotne jest, że świadczenie pomocy prawnej nie stanowi wartości samej w sobie, ale ma służyć sprawnemu rozwiązywaniu problemów prawnych. Należy ponadto zauważyć, że proces interpretacji i stosowania prawa ma charakter dynamiczny, a jednostki występują równocześnie w wielu rolach społecznych, relewantnych z perspektywy systemu prawnego. Z punktu widzenia podmiotu udzielającego pomocy prawnej wielopoziomowe i wieloaspektowe zaangażowanie stanowi m.in. pochodną obowiązków podatkowych, ubezpieczeniowych, odszkodowawczych, a także korporacyjnych. Dla organów władzy publicznej kluczowe jest w szczególności efektywne i przejrzyste finansowanie, ewaluacja oraz kontrola jakości i zgodności z prawem. Stworzenie lub pozostawienie obowiązujących już w systemie prawnym – zatomizowanych i niepowiązanych funkcjonalnie – rozwiązań legislacyjnych nie sprzyja uchwyceniu złożonego i dynamicznego charakteru dostępu do pomocy prawnej.

Po drugie, do podjęcia działań systemowych składnia kierunek ewolucji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. W obowiązującym stanie prawnym i faktycznym, o czym będzie mowa w dalszej części, pomoc prawna udzielana jest w szerokim zakresie przez działające niezależnie organizacje pozarządowe oraz w ograniczonym zakresie przez nie-

które organy władzy publicznej. Przedmiotowo istotna pomoc świadczona jest również przez korporacje prawnicze. Jedynie systemowe rozwiązania pozwolą na efektywne wykorzystanie istniejących zasobów ludzkich oraz zdobytej wiedzy w toku działalności tych organizacji i organów. Tylko rozwiązania systemowe umożliwią stworzenie stabilnych ram współpracy międzysektorowej obejmującej sektor rządowy, samorządowy, pozarządowy oraz komercyjny.

Po trzecie, stworzenie systemu nieodpłatnej pomocy realizuje postulat pewności, przejrzystości i komunikatywności prawa, a także odpowiada tendencji rozwojowej prawa europejskiego i orzecznictwa strasburskiego.

Po czwarte, stworzenie rozwiązań systemowych wiąże się nierozdzielnie z zagwarantowaniem minimalnego standardu ochrony praw człowieka. W kontekście zachowania standardu i konieczności jego dostosowywania do aktualnych potrzeb społecznych oraz możliwości państwa istotne jest, że w sprawnie działający system wpisana jest jego ewaluacja i kontrola efektywności.

Po piąte, zważywszy, że zagadnienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej wiąże się z pozyskiwaniem, gromadzeniem i przetwarzaniem danych, w tym danych osobowych o beneficjentach tej pomocy, stworzenie rozwiązań systemowych umożliwi bezpieczne pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie danych w zakresie, w jakim jest to niezbędne, oraz kontrolę nad tym procesem.

Po szóste, niewątpliwie systemowe działania sprzyjać będą budowaniu świadomości społecznej w zakresie informacji prawnej oraz o sposobach rozwiązywania problemów prawnych, realizując tym samym edukacyjny wymiar pomocy prawnej.

3. Argumenty za ograniczeniem systemu do pomocy pozasądowej

Na rzecz wprowadzenia systemu ograniczonego dostępu do pomocy prawnej o charakterze pozasądowym przemawiają niżej wymienione argumenty.

Po pierwsze, pomoc prawna na etapie sądowym stanowi element konstytucyjnej gwarancji dostępu do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji) i nie może być tym samym utożsamiana z problematyką informacji o systemie prawnym lub o postępowaniu przed organami władzy publicznej jako elementami sprawiedliwości proceduralnej oraz zasady zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji). Podyktowane innym wzorcem konstytucyjnym, różne standardy i wymagania regulacyjne w zakresie sądowej i pozasądowej pomocy prawnej stanowią tym samym zagadnienia treściowo i jakościowo odrębne i nie wymagają ujednolicenia oraz objęcia zakresem jednej regulacji normatywnej.

Po drugie, stworzenie systemu ograniczonego dostępu do pozasądowej pomocy prawnej odpowiada racjonalnemu i ewolucyjnemu podejściu w sposobie tworzenia prawa. W tym kontekście istotne jest również, że przepisy o pomocy prawnej na etapie sądowym stanowiły wielokrotnie przedmiot orzecznictwa

i interpretacji sądów powszechnych, sądów administracyjnych oraz Trybunału Konstytucyjnego.

Po trzecie, stworzenie systemu dostępu do pozasądowej oraz sądowej pomocy prawnej i związane z tym przesunięcie ośrodka decyzyjnego w zakresie udzielenia sądowej pomocy prawnej z sądu na inny organ władzy publicznej lub uprawniony podmiot obciążone jest ryzykiem przedłużania się postępowań sądowych oraz ograniczeniem sądowej kontroli nad realizacją prawa dostępu do sądu.

Po czwarte, na rzecz rozdzielenia pozasądowego i sądowego systemu pomocy prawnej przemawiają doświadczenia państw obcych, a w szczególności Niemiec, gdzie dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej opiera się na dwóch filarach, a mianowicie: pomocy sądowej udzielanej na zasadach i w granicach przewidzianych cywilnym prawem procesowym oraz pozasądowej pomocy prawnej udzielanej na podstawie ustawy szczególnej. Na marginesie, można też bronić poglądu, że nie zasługuje na uwzględnienie argument o konieczności zmniejszenia obciążenia sędziów sprawami o udzielenie pomocy prawnej na etapie sądowym. Problematyka ta stanowi bowiem przedmiot kompetencji i działań referendarzy sądowych.

4. Argumenty za połączeniem systemów pomocy pozasądowej i sądowej

Na rzecz wprowadzenia systemu obejmującego pomoc na etapie pozasądowym i sądowym przemawiają niżej wymienione argumenty.

Po pierwsze, powiązanie pomocy na etapie sądowym z gwarancjami prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji), a pomocy na etapie pozasądowym ze standardem wynikającym z zasady demokratycznego państwa prawnego, nie stanowi przeszkody w ujednoliceniu zasad przyznawania pomocy prawnej i przyjęciu jednego aktu normatywnego. Samo ujednolicenie zasad i odstąpienie od obowiązującego modelu, niezależnie od tego, czy został uznany za zgodny z obowiązującym standardem konstytucyjnym, nie stanowi wszakże naruszenia konstytucyjnej gwarancji praw podmiotowych i leży w zakresie swobody prawodawcy. W tym kontekście ciężar dyskusji przesuwa się na treść nowej regulacji.

Po drugie, przekazanie spraw z zakresu sądowej pomocy prawnej innym organom niż sądy nie stanowi automatycznie naruszenia konstytucyjnego standardu dostępu do sądu. Rozstrzygnięcie o udzieleniu pomocy prawnej nie stanowi sprawowania wymiaru sprawiedliwości.² Z kolei w świetle orzecznictwa konstytucyjnego rozstrzyganie w zakresie innym niż sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, w tym rozstrzyganie o kosztach sądowych, prawodawca może powierzyć organom sądowym (np. referendarzom) albo innym organom władzy publicznej. Z perspektywy konstytucyjnego standardu prawa do sądu kluczowego znaczenia nabiera wówczas zachowanie zasad sprawiedliwości proceduralnej.

Po trzecie, stworzenie systemu pomocy prawnej, obejmującego etap pozasądowy i sądowy, odpowiada wymogowi spójności wewnętrznej i zewnętrznej systemu. Sądowy etap wielokrotnie stanowi następstwo udzielonej informacji, porady prawnej lub innych działań podjętych jeszcze przed ukonstytuowaniem się sprawy sądowej w konstytucyjnym rozumieniu. Takie rozwiązanie legislacyjne odpowiadałoby postulatowi przejrzystości i komunikatywności regulacji.

Po czwarte, stworzenie systemu obejmującego pozasądową i sądową pomoc prawną i przesunięcie ośrodka decyzyjnego z sądu na inny organ władzy publicznej lub uprawniony podmiot pozwala odciążyć sądy i usprawnić tym samym organizację ich pracy.

Po piąte, na rzecz połączenia systemu pomocy prawnej pozasądowej i sądowej przemawiają doświadczenia innych państw. Tak jest na przykład w Holandii, w której Rada Pomocy Prawnej zawiaduje zarówno udzielaniem pozasądowej pomocy prawnej (świadczonej przez sieć Biur Pomocy Prawnej oraz – gdy zachodzi taka potrzeba – przez adwokatów i mediatorów), jak i udzielaniem pomocy prawnej przed sądem. System holenderski jest traktowany jako jeden z wzorcowych i źródło inspiracji dla wielu państw.

Po szóste, stworzenie systemu obejmującego pomoc przedsądową i sądową stwarza szansę na prowadzenie racjonalnej i spójnej polityki. Istnienie jednej instytucji, np. Rady Pomocy Prawnej, która jest „gospodarzem” problematyki pomocy prawnej w znaczeniu szerokim, stwarza szansę na ustalanie wysokich standardów pomocy, monitoring systemu i kontrolę jakości.

2 Należy bowiem zauważyć, że udzielanie pomocy prawnej w formie zwolnienia od kosztów sądowych nie stanowi — w świetle ugruntowanego w orzecznictwie konstytucyjnym poglądu — formy wymierzania sprawiedliwości, lecz jest czynnością z zakresu ochrony prawnej. Nie ma zatem przeszkód, aby ustawodawca, w ramach przysługującej mu swobody legislacyjnej, powierzył orzekanie w tym zakresie organom, które nie sprawują wymiaru sprawiedliwości (wyrok z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171, s. 1813; zob. też postanowienie z 11 sierpnia 2010 r., sygn. Ts 309/09, niepublikowane).

5. Tworzenie systemu pozasądowego — pierwszym krokiem procesu

Niniejszą Zieloną Księgę należy traktować jako część kompleksowego projektu modernizacji zasad dostępu do pomocy prawnej w Polsce. Jej zakres odnosi się wyłącznie do dostępu do pozasądowej pomocy prawnej. Nie oznacza to jednak pozostawienia zagadnienia sądowej pomocy prawnej

poza zakresem przyszłych zmian. Propozycja przyjęcia na obecnym etapie systemu ograniczonego do dostępu do pozasądowej pomocy prawnej powinna charakteryzować się otwartością na zmianę i uzupełnienie jej o drugi element, jakim jest pomoc prawna świadczona na etapie sądowym.

Rozdział 3

BUDOWA SYSTEMU POMOCY PRAWNEJ W KONTEKŚCIE OBYWATELSKIM I NORMATYWNYM

1. Kontekst obywatelski³

1.1. Postulaty tworzenia systemu pomocy prawnej

Starania o systemowe ujęcie nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej od dawna stanowią ważny element działalności wielu organizacji pozarządowych. Początek tej aktywności wiąże się z przeprowadzonymi w latach 1999–2003 badaniami Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, które zakończono publikacją obszernego raportu diagnozującego ówczesny stan prawny i faktyczny oraz zawierającego kompleksowy projekt zmian legislacyjnych w przedmiotowo istotnej dziedzinie⁴. Następnym krokiem był projekt Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych i Związku Biur Porad Obywatelskich, które w 2002 r. stworzyły forum wymiany doświadczeń w zakresie poradnictwa prawnego (tj. Pozarządową Platformę Poradniczą). Wreszcie, wskutek zaangażowania kilku organizacji (m.in. Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Polskiego Stowarzyszenia Edukacji Prawnej, Centrum Praw Kobiet, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Związku Biur Porad Obywatelskich) doszło do powstania szerokiej pozarządowej koalicji na rzecz przyjęcia normatywnej regulacji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej⁵ (zob. też rozdz. 4.1.).

Obecnie zagadnienie nieodpłatnej pomocy prawnej jest przedmiotem poważnego zainteresowania kilku instytucji, czego dowodem jest systemowy pro-

jekt: „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego⁶.

1.2. Pojęciowy zakres pomocy prawnej

Odwołując się do statutowych form aktywności organizacji pozarządowych wyróżnia się pomoc prawną w wąskim i szerokim znaczeniu. W pierwszym wypadku obejmuje ona: a) udostępnienie informacji prawnej, polegające na przekazaniu klientowi informacji o powszechnie obowiązującym w Polsce prawie lub praktyce jego stosowania; b) udzielenie porady prawnej (skonkretyzowanej informacji), znajdującej zastosowanie w oznaczonej sprawie na podstawie dokumentów przekazanych przez klienta; c) udzielenie pomocy prawnej w postaci reprezentacji klienta przed organami wymiaru sprawiedliwości lub administracji publicznej (pomoc prawna *sensu stricte*)⁷. W drugim, szerszym znaczeniu, pomoc prawna obejmuje również działalność polegającą na: a) zaangażowaniu danej organizacji bezpośrednio w sprawę albo na przekazaniu jej do prowadzenia współpracującym z tą organizacją prawnikom lub kancelariom prawnym; b) udzielaniu informacji prawnej oraz wskazywaniu możliwych rozwiązań prawnych w danej sytuacji, tak by osoba zainteresowana sama zdecydowała,

3 Opracowano z uwzględnieniem uaktualnionego i zmodyfikowanego raportu M. Ziółkowskiego, *Przegląd opracowań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zestawienie najważniejszych źródeł finansowania za lata 2000–2010*, INPRIS 2010.

4 Szerzej zob. Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003, s. 24.

5 Szerzej zob. Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej — historia i stan obecny*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji czwartej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2009, s. 14–17.

6 Historia działań instytucji publicznych oraz organizacji społecznych na rzecz reformy dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedśądowym została przedstawiona w bibliotece INPRIS — znajdują się tam informacje o licznych działaniach, projektach zmian, publikacjach: <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>
Informacje o projekcie systemowym dostępne są też na stronie: www.ppio.eu.

7 W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania*, [w:] *Obywatel i Prawo*, II edycja. Raport z realizacji programu, red. E. Morawska, Warszawa 2006, s. 93.

co robić (tzw. pomoc obywatelska); c) organizowaniu konferencji lub szkoleń poświęconych problematyce przysługujących jednostce praw oraz instrumentów skutecznego ich dochodzenia (tzw. działalność edukacyjna); d) inicjowaniu oraz organizacji medialnych kampanii społecznych, mających głównie na celu przybliżenie zagadnień z zakresu praw podstawowych przysługujących jednostce – tzw. działalność informacyjna (pomoc prawna *sensu largo*)⁸.

1.3. Pomoc prawna polegająca na udostępnieniu informacji

Ze wskazanym powyżej rozumieniem pomocy prawnej koresponduje traktowanie jej w kategoriach informacji, która może być udostępniona za pomocą elektronicznych środków masowej komunikacji. W piśmiennictwie wskazuje się, że pomoc prawna może polegać na dostępie do: a) materiałów archiwalnych o prawie; b) zbiorów orzecznictwa; c) informacji o obowiązującym prawie; d) wzorów pism procesowych, e) interaktywnej wymiany informacji prawnej za pośrednictwem poczty elektronicznej lub forów prawnych⁹.

1.4. Poradnictwo prawne a poradnictwo obywatelskie

Powyższe definicje pomocy prawnej pokrywają się zakresowo z rozumieniem terminów „poradnictwo prawne” oraz „poradnictwo obywatelskie”, które przyjęto na potrzeby Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹⁰. W Słowniku terminologicznym przygotowanym w celu szczegółowego opisu priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, poradnictwo prawne

jest definiowane jako „udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomocy w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej, prowadzonej przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, w tym przez aplikantów sądowych, adwokackich, prokuratorskich, radcowskich i notarialnych lub studentów prawa”. Od tego rodzaju pomocy odróżnia się „poradnictwo obywatelskie”, które definiuje się jako „niebędące poradnictwem prawnym udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela, będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznanomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Porady dotyczyć mogą m.in. spraw mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych i ubezpieczenia społecznego oraz zatrudnienia i bezrobocia, a informacje m.in. spraw imigracji i repatriacji, relacji z administracją publiczną, finansowych, niepełnosprawności, pozbawienia wolności, spraw spadkowych, konsumenckich i własnościowych”.

1.5. Próba normatywnego określenia zakresu pomocy prawnej

Odnosząc się szczegółowo do kolejnych projektów ustaw o dostępie do pomocy prawnej oraz uwzględniając działalność organizacji pozarządowych w piśmiennictwie wskazano, że pomoc prawna na etapie pozasądowym powinna obejmować: a) informację

8 G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008, s. 14 oraz T. Schimanek, *Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?* [w:] *Obywatel i Prawo, VI, Wybrane problemy i rekomendacje*, red. A. Winiarska, Warszawa 2012, s. 55–67.

9 P. Wąglowski, *Internet jako źródło informacji i porad prawnych*, [w:] *Obywatel i prawo. Raport z realizacji czwartej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2009, s. 41–66. W tym kontekście zwraca się również uwagę na potrzebę szerokiego rozumienia konstytucyjnego obowiązku publikacji aktów normatywnych (art. 88 Konstytucji) i wprowadzenia systemu elektronicznego ich ogłaszania (Tamże, s. 66–72). Ujęcie to zakłada, że podmiotem, który w pierwszej kolejności zobowiązany jest do pomocy prawnej rozumianej jako udzielenie informacji o obowiązującym prawie, jest państwo. Postulat ten odpowiada potrzebie interpretacji konstytucyjnych gwarancji demokratycznego państwa prawnego, do których zasada publikacji aktów normatywnych niewątpliwie się zalicza (art. 88 w zw. z art. 2 Konstytucji).

10 Załącznik V do Szczegółowego opisu priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, dostępny na: <http://www.kapitalludzki.gov.pl/dokumenty/wytyczne-mrrr/>.

prawną; b) poradę prawną pozasądową; c) reprezentację strony w postępowaniach przedsądowych; d) reprezentację strony w postępowaniach parasądowych; e) doradzanie i reprezentację w sporach rozstrzyganych w ramach alternatywnych – dla postępowania sądowego – sposobów rozstrzygania sporów; f) pomoc w staraniach o przyznanie pomocy prawnej przed sądami innych państw członkowskich Unii Europejskiej; g) doradzanie i reprezentację w postępowaniach dyscyplinarnych lub przed sądami odpowiedzialności zawodowej; g) zwolnienie od ponoszenia kosztów różnych postępowań przedsądowych (w tym postępowań przed organami administracji publicznej, postępowania mediacyjnego). Pomoc prawna udzielana na etapie postępowań sądowych powinna z kolei obejmować: a) zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych; b) pomoc prawną sądową; c) pomoc prawną w postępowaniu egzekucyjnym sądowym; d) pomoc prawną w postępowaniu wykonawczym¹¹.

1.6. Kryteria klasyfikowania pomocy prawnej

Dotychczasowa praktyka organizacji pozarządowych oraz studenckich poradni prawnych wykształciła wiele form pomocy prawnej o różnym zakresie, które klasyfikowane są w piśmiennictwie przy użyciu kilku rozłącznych kryteriów.

Poniżej przywołane zostały podziały według kryterium: a) charakteru podmiotu świadczącego pomoc prawną (rozdz. 3.1.7.), b) funkcjonalnego, które uwzględnia statutową działalność podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną (rozdz. 3.1.8.); c) stopnia skomplikowania treści pomocy (rozdz. 3.1.9.) oraz d) etapu, na którym pomoc jest udzielana (rozdz. 3.1.10.).

1.7. Klasyfikacja ze względu na charakter podmiotu świadczącego pomoc

Odwołując się do pierwszego kryterium można wskazać na pomoc świadczoną przez organy władzy

publicznej (np. wyspecjalizowane organy jednostek samorządu terytorialnego, Rzecznika Praw Obywatelskich) lub organizacje pozarządowe.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w praktyce podmioty te niejednokrotnie ściśle ze sobą współpracują. W piśmiennictwie wskazuje się, że tego rodzaju współpraca polega na zawieraniu umów odnoszących się do poradnictwa prawnego, na podstawie których samorządy zobowiązują się do przekazywania środków finansowych, lub udostępnieniu infrastruktury oznaczonym organizacjom pozarządowym, które z kolei zobowiązują się do pomocy prawnej mieszkańcom oznaczonej jednostki samorządu terytorialnego¹².

1.8. Klasyfikacja ze względu na statutową działalność instytucji świadczącej pomoc

Stosując drugie ze wskazanych kryteriów (statutowa działalność podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną), wyróżnia się pomoc prawną o charakterze generalnym i szczegółowym¹³.

Pierwsza obejmuje swym zakresem kilka dziedzin prawa i jest zwykle świadczona przez organizacje kompleksowo zajmujące się poradnictwem prawnym. Tego rodzaju działalność prowadzą m.in. Biura Porad Obywatelskich oraz Uniwersyteckie Poradnie Prawne.

Druga forma pomocy prawnej ogranicza się zwykle do wybranej problematyki (tzw. sprofilowane przedmiotowo poradnictwo prawne) i świadczona jest przez wyspecjalizowane w danej dziedzinie podmioty. Przykładem tego rodzaju działalności jest pomoc prawna udzielana: a) w zakresie praw kobiet – m.in. przez Centrum Praw Kobiet, Fundację La Strada, Fundację Rodzić po Ludzku; b) w zakresie praw uchodźców – m.in. przez Stowarzyszenia Interwencji Prawnej; c) w zakresie praw osób niepełnosprawnych – m.in. przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji; d) w zakresie praw dziecka – m.in. przez Fundację Dzieci Niczyje.

11 Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej — propozycje zmian*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji...*, s. 47.

12 Szerzej zob. T. Schimanek, *Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji czwartej edycji*, s. 74–82.

13 G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy...*, s. 14.

1.9. Klasyfikacja ze względu na stopień skomplikowania treści udzielanej pomocy prawnej

Odwołując się do trzeciego kryterium (stopień skomplikowania treści udzielanej pomocy prawnej), wyróżnia się pomoc prawną o charakterze podstawowym i kwalifikowanym¹⁴.

W pierwszym wypadku przybiera ona postać wskazania i omówienia wybranych istotnych dla oznaczonej sprawy przepisów, przekazanie ulotki lub broszury informacyjnej. Jest to podstawowa forma pomocy prawnej udzielanej m.in. w ramach prac Biur Porad Obywatelskich. Kwalifikowana postać pomocy prawnej polega z kolei na zapewnieniu zindywidualizowanej porady oraz pomocy beneficjentowi w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości lub administracji publicznej. Przykładem tego rodzaju pomocy

jest prowadzenie spraw zarówno przez prawników organizacji pozarządowych, jak i przez współpracujące z nimi *pro bono* kancelarie prawne¹⁵. Szczególną zaś jej postacią może być litygacja strategiczna, w toku której interes indywidualny (beneficjenta pomocy prawnej) sprzężony jest z interesem publicznym¹⁶.

1.10. Klasyfikacja ze względu na etap świadczonej pomocy

Stosując czwarte kryterium (etap, na którym udzielana jest pomoc), wyróżnia się pomoc pozasądową¹⁷ i sądową¹⁸. W odniesieniu do etapu sądowego pomoc prawna organizacji pozarządowej może polegać na: a) przystąpieniu do procesu na prawach strony¹⁹, b) wydaniu opinii przyjaciela sądu²⁰ lub c) monitoringu rozpraw.

14 W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy...*, s. 93 i 94.

15 Szerzej zob. M. Bernatt, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Warszawa 2009, s. 62–75; F. Czernicki, *Współpraca organizacji pozarządowych z korporacjami prawniczymi*, [w:] *Obywatel i Prawo II edycja...*, s. 46–53; M. Bernatt, D. Pudziańska, *Europejskie Forum Pro Bono*, „Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC”, Nr 10/2007, s. 4–5). W tym kontekście na uwagę zasługuje platforma „Centrum Pro Bono” — program realizowany przez Fundację Uniwersyteckich Poradni (przy wsparciu programu „Obywatel i Prawo III”), którego celem jest stworzenie sieci współpracy pomiędzy kancelariami a organizacjami społecznymi poprzez: a) pośredniczenie w przedstawianiu firmom prawniczym spraw zgłoszonych przez organizacje społeczne, b) gromadzenie i publikowanie przykładów dobrych praktyk działalności *pro bono*, c) działalność wydawniczą, np. publikowanie zbiorów opracowanych strategii wraz z komentarzami, wydawanie propozycji ankiet, scenariuszy działań.

16 W piśmiennictwie pod pojęciem litygacji strategicznej rozumie się prowadzenie postępowań sądowych i administracyjnych w jednostkowych sprawach, które są istotne z punktu widzenia realizacji interesu publicznego w celu: a) dokonania trwałej zmiany prawa lub orzecznictwa, b) identyfikowania luk w prawie, c) zapewnienia poprawnej interpretacji prawa, d) nagłaśniania negatywnych praktyk (szerzej zob. A. Bodnar, *Litygacje strategiczne dotyczące systemu dostępu do pomocy prawnej*, [w:] *Obywatel i Prawo II...*, s. 77 i n.; por. J. A. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, [w:] *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin 2005, Vol. XII).

17 Na tym etapie pomoc polega zazwyczaj na: a) objaśnianiu znaczenia istotnych w danej sprawie przepisów oraz ich skutków prawnych, b) objaśnianiu urzędowej korespondencji, c) wskazaniu możliwych ewentualnych dróg postępowania, d) wyjaśnianiu celowości wnoszenia skarg lub pozwów (por. J. Ciapała, *Formy pomocy prawnej udzielanej przez poradnie*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Idea, organizacja, metodologia*, red. D. Łomowski, Warszawa 2005, s. 142–144; zob. też. B. Legutko, *Studenci uniwersyteckich poradni prawnych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie ustawy — Prawo o szkolnictwie wyższym z 27.07.2005 r.*, „Klinika” nr 5/2006, s. 19–22).

18 Szerzej zob. Ł. Bojarski, *Dostępność...*, s. 127–175. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rozbieżności odnośnie do zakresu dopuszczalnego uczestnictwa w postępowaniach sądowych studentów — członków Uniwersyteckich Poradni Prawnych (zob. K. Pachnik, *Dopuszczalny zakres pomocy prawnej świadczonej w ramach UPP (kliniki praw)*, „Klinika” nr 8/2010, s. 8–11 i por. J. Pisuliński, *Regulacje prawne oraz propozycje uregulowania statusu prawnego poradni*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna...*, s. 41–47).

19 Szerzej nt. udziału przedstawiciela organizacji społecznej odpowiednio dla poszczególnych procedur zob. K. Marszał, *Przedstawiciel społeczny w procesie karnym*, „Problemy Prawa Karnego” Nr 24/2001, s. 124; K. Papke-Olszauskas, K. Woźniowski, *Przedstawiciel społeczny w polskim procesie karnym — wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” Nr 11/2003, s. 147; P. Hadrych, *Warunki dopuszczenia przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu sądowym*, „Prokuratura i Prawo” Nr 2/2002, s. 53; D. Sześciło, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego a udział fundacji w postępowaniu administracyjnym*, „Trzeci Sektor” Nr 11/2007; T. Misiuk, *Zadania organizacji społecznych w sądowym postępowaniu cywilnym*, PIP, Nr 9/1966, s. 304.

20 Zob. A. Bodnar, B. Grabowska, P. Osik, *Opinie przyjaciela sądu (amicus curiae) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego — założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 145–173; G. Wiaderek, M. Ziolkowski, *Formy i zakres pomocy...*, s. 18–21.

**1.11. Pomoc prawna *pro publico bono*
świadczona przez samorząd adwokacki i radcowski**

Nieodpłatna pomoc prawna świadczona jest *pro publico bono* przez profesjonalnych pełnomocników

(adwokatów i radców prawnych) oraz notariuszy w ramach lokalnych i ogólnopolskich akcji organizowanych przez samorządy zawodowe.

2. Kontekst normatywny

2.1. Pomoc prawna w kontekście zasad Konstytucji

Kontekst normatywny niniejszej Zielonej Księgi wyznacza przede wszystkim art. 2, art. 45 ust. 1 oraz art. 67 Konstytucji.

W orzecznictwie konstytucyjnym nie ulega wątpliwości, że pomoc prawna na etapie sądowym stanowi element prawa dostępu do sądu gwarantowanego na gruncie art. 45 ust. 1 Konstytucji.

Zarazem jednak Trybunał Konstytucyjny powołując się na poglądy nauki prawa dostrzega, że pomoc prawna na gruncie Konstytucji może być traktowana również jako element realizacji prawa do zabezpieczenia społecznego z art. 67 Konstytucji²¹. Nie ma przekonujących argumentów, aby pomoc prawna na etapie pozasądowym nie mogła zostać objęta gwarancjami sprawiedliwości proceduralnej z art. 2 Konstytucji.

2.2. Pomoc prawna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego

Pojęcie „pomocy prawnej” nie zostało zdefiniowane w orzecznictwie konstytucyjnym. Trybunał Konstytu-

cyjny analizował je tylko w kontekście oceny konstytucyjności zmian legislacyjnych w ustawach o zawo-
dzie adwokata i radcy prawnego, opłat za czynności
radców prawnych oraz ustawie o kosztach sądowych
w sprawach cywilnych. Należy jednak stwierdzić, co
następuje:

Po pierwsze, „pomoc prawna dla osób ubogich
ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wią-
żących Polskę międzynarodowych standardów ochro-
ny praw człowieka. Nie dotyczy to tylko spraw kar-
nych, lecz wszystkich spraw rozpoznawanych przez
sądy”²².

Po drugie, pomoc państwa dla strony, która nie
jest w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomo-
cy prawnej, jest ważna z uwagi na zapewnienie reali-
zacji prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy
przez sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji)²³. Stwierdze-
nie to wydaje się tym istotniejsze, że w najnowszym
orzecznictwie konstytucyjnym silnie akcentuje się
zasadę sprawiedliwości proceduralnej jako – wyni-
kającą zarówno z art. 45 ust. 1 jak i art. 2 Konstytucji

21 Zob. np. wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94; zob. też K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007, s. 27 i 566; G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3–4/2005, s. 33; zob. też S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005. W tym kontekście należy też odnotować stanowisko Sądu Najwyższego, który w uchwale o sygn. akt III CZP 14/00 stwierdził, że „w naszym systemie prawnym (w odróżnieniu od wielu innych państw), zarówno o potrzebie udzielenia osobie niezamożnej pomocy społecznej w postaci zwolnienia od należnych Państwu kosztów sądowych, jak i o ustanowieniu adwokata, nie decydują organy, których zadaniem jest świadczenie tej pomocy, ale sądy (...); skoro więc do zadań sądów, jako organów odrębnej od władzy wykonawczej – władzy sądowniczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), należy sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, to nałożony na sądy obowiązek świadczenia pomocy społecznej osobom zwracającym się o udzielenie ochrony prawnej niewątpliwie wykracza poza zakres tych zadań” (uchwała SN z 21 września 2000, OSNC nr 2/2001, poz. 21).

22 Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94. W świetle Zalecenia Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z 8 stycznia 1993 r. dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych, Nr R (93), państwa członkowskie są zobowiązane do „ułatwiania osobom ubogim w sytuacji wszelkiego ubóstwa dostępu do prawa poprzez wspieranie służb świadczących tym osobom doradztwo prawne oraz pokrywanie kosztów doradztwa prawnego dla tych osób przez system pomocy prawnej” (zob. też. Zalecenie Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr 76 (5) o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych oraz Zalecenie Komitetu Rady Ministrów Rady Europy nr 78 (8) o pomocy i poradach prawnych i por. z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 17 grudnia 1991 r., nr 46/121 oraz Rezolucją Komisji Praw Człowieka z 18 lutego 1992 r. nr 1991/11).

23 Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80.

– „wartość samą w sobie”²⁴ i wzorzec kontroli konstytucyjności prawa²⁵.

Po trzecie, możliwie szeroki dostęp do pomocy prawnej jest wartością konstytucyjną, która nie stoi w kolizji z zasadą wyrażoną w art. 17 Konstytucji i związanymi z nią uprawnieniami zawodów zaufania publicznego. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że „istnieją bowiem wyraźne racje społeczne przemawiające za poszerzeniem dostępu obywateli do profesjonalnej pomocy prawnej”²⁶, a „ustawodawca winien otworzyć możliwość świadczenia pomocy prawnej w ograniczonym zakresie przez osoby, które legitymują się ukończeniem wyższych studiów prawniczych i uzyskały tytuł zawodowy magistra prawa”²⁷. Aktualne pozostaje stwierdzenie, że „poza sferą profesjonalnej działalności adwokatów i radców prawnych istnieje – jak wskazano – szereg innych jeszcze obszarów związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Nie można tracić też z pola widzenia potrzeb związanych z zapewnieniem nieodpłatnej pomocy prawnej tym grupom społecznym, których nie stać na opłacenie radcy prawnego lub adwokata. Tego rodzaju świadczenie pomocy prawnej jest udzielane np. przez uniwersyteckie Kliniki Prawa, fundacje czy stowarzyszenia wyspecjalizowane w pomocy prawnej w środowisku ludzi biednych, niepełnosprawnych i wymagających wsparcia w rozmaitych sferach życia”²⁸.

2.3. Pomoc prawna a Karta Praw Podstawowych

Kontekst normatywny niniejszej Zielonej Księgi wyznacza także art. 47 Karty Praw Podstawowych, który stanowi, że „(...) każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość

uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela (...)”.

Według wyjaśnień do art. 47 Karty Praw Podstawowych prawo w niej sformułowane odpowiada prawu gwarantowanemu w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)²⁹ w rozumieniu nadanym mu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC).

Odnosząc się do zakresu przedmiotowego prawa do sądu i sprawiedliwego procesu, którego elementem jest możliwość uzyskania pomocy prawnej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) uznał, że prawo to przysługuje zarówno osobom fizycznym, jak i osobom prawnym. Na sądzie krajowym ciąży bowiem obowiązek zbadania, czy wprowadzone przez państwo członkowskie przesłanki pomocy nie stanowią naruszenia istoty prawa do sądu oraz odpowiadają kryterium proporcjonalności. TSUE stwierdził, że „w ramach takiej oceny sąd krajowy może uwzględnić przedmiot sporu, racjonalne szanse wygrania sprawy przez powoda, znaczenie, jakie sprawa ma dla powoda, złożoność przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również możliwości skutecznego poprowadzenia sprawy przez powoda. W celu dokonania oceny proporcjonalności sąd krajowy może również uwzględnić wysokość zaliczki na poczet kosztów postępowania oraz może ocenić, czy stanowią one przeszkodę w ewentualnym dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Odnosząc się konkretnie do osób prawnych, sąd krajowy może uwzględnić ich sytuację. Może zatem wziąć w szczególności pod uwagę formę i zarobkowy lub niezarobkowy charakter działalności danej osoby prawnej, jak również możliwości finansowe jej wspólników lub akcjonariuszy oraz możliwość uzyskania przez nich kwot koniecznych dla wytoczenia powództwa”³⁰.

24 Zob. np. wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118.

25 Zob. np. wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113.

26 Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45.

27 Wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32.

28 Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22.02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97.

29 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

30 Wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r., C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 2010, s. I-3849, pkt 61 i 62.

2.4. Pomoc prawna w sprawach transgranicznych

Prawo zagwarantowane w art. 47 Karty Praw Podstawowych realizuje m.in. dyrektywa 2003/8/WE³¹, która służąc usprawnieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych, odnosi się do przedsądowej i sądowej pomocy prawnej udzielanej osobom fizycznym³².

Predsądowa pomoc prawna obejmuje poradę prawną mającą na celu rozstrzygnięcie sporu. Sądowa pomoc prawna obejmuje reprezentowanie, zwolnienie beneficjenta pomocy prawnej z kosztów sądowych lub pomoc w ich uiszczeniu. Pomoc prawna rozciąga się także na postępowania pozasądowe, jeśli prawo wymaga od stron ich wykorzystania lub gdy sąd nakaże stronom sporu taki tryb postępowania. Zakres przedmiotowy dyrektywy został jednakże ograniczony do spraw o charakterze handlowym i cywilnym z elementem transgranicznym. W konsekwencji akt ten nie obejmuje wszystkich spraw z zakresu prawa unijnego, ale może znaleźć zastosowanie w sprawach bez elementu unijnego, o ile zostaną one zakwalifikowane jako transgraniczny spór cywilny lub handlowy.

Do Państw Członkowskich należy decyzja, czy koszty procesu mogą obejmować koszty strony przeciwnej nałożone na beneficjenta pomocy prawnej. Państwa Członkowskie mogą żądać od beneficjentów systemu pomocy prawnej uiszczenia odpowiedniej części kosztów procesu. Odpłatność powinna być jednak uzależniona od sytuacji ekonomicznej beneficjenta pomocy prawnej, którą określa organ władzy publicznej, „mając na uwadze różne obiektywne czynniki, takie jak dochód, kapitał lub sytuacja rodzinna; włączając w to także oszacowanie środków finansowych

osób, które są zależne finansowo od wnioskodawcy”. W tym celu Państwa Członkowskie mogą określić progi, na podstawie których możliwe będzie miarkowanie oraz rozstrzyganie o sytuacji ekonomicznej beneficjenta pomocy prawnej.

2.5. Pomoc prawna w sprawach transgranicznych – wzór wniosku

Wykonując dyrektywę 2003/8/WE Komisja Europejska opracowała standardowy formularz wniosku o pomoc prawną oraz sposób przekazywania tego rodzaju wniosków³³. Formularz obejmuje m.in.: a) dane osoby składającej wniosek o udzielenie pomocy; b) informacje dotyczące sporu, obejmujące rodzaj sporu, wartość przedmiotu sporu, a także okoliczności jego powstania; c) szczegóły procedury; d) opis sytuacji rodzinnej; e) opis sytuacji finansowej z wyszczególnieniem: wynagrodzenia, zasiłków, rent, emerytur, alimentów, dochodu z działalności gospodarczej, dochodu z kapitału oraz innych źródeł dochodu, wartości posiadanego majątku oraz wysokości wydatków miesięcznych.

2.6. Pomoc prawna w sprawach transgranicznych – pierwszeństwo kryterium miejsca zamieszkania

Wykonując dyrektywę 2003/8/WE Państwa Członkowskie zobowiązane są kierować się m.in. zasadą efektywności³⁴, zasadą równoważności oraz zasadą niedyskryminacji³⁵. Zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem, „podstawowe znaczenie dla określenia podmiotowego zakresu zastosowania dyrektywy ma miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu osoby fizycznej – strony ubiegającej się o pomoc prawną. Osoba ta

31 Dyrektywa Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. 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, Dz. Urz. UE z 2003 r. L Nr 26, s. 41–47.

32 Szerzej o implementacji w polskim porządku prawnym zob. rozdz. 3.2.23.

33 Decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2004 r. ustanawiająca wzór formularza wniosku o pomoc prawną zgodnie z dyrektywą Rady 2003/8/WE w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimum wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze, Dz. Urz. UE z 10 grudnia 2004 r., L Nr 365, s. 27–34.

34 Dyrektywa podkreśla zasadę efektywności, stwierdzając w preambule: „Pomoc prawna jest uważana za właściwą, gdy umożliwia jej beneficjentowi skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości na warunkach ustanowionych w niniejszej dyrektywie”.

35 Zgodnie z art. 4 dyrektywy 2003/8/WE Państwa Członkowskie przyznają pomoc prawną, kierując się zasadą niedyskryminacji wobec obywateli Unii i osób pochodzących z krajów trzecich, legalnie przebywających na terytorium Państwa Członkowskiego.

musi mieć miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu w państwie członkowskim (...), ponieważ państwa członkowskie, przyznając pomoc prawną, powinny się kierować zasadą niedyskryminacji (...), uprawnienie do otrzymania pomocy prawnej przysługuje nie tylko obywatelom Unii Europejskiej, ale także obywatelom innych państw, niebędących członkami UE oraz bezpaństwowcom, jeżeli przebywają na terytorium UE (...), nie ma przy tym znaczenia, kto jest przeciwnikiem procesowym osoby ubiegając się o pomoc prawną (...). Wszyscy obywatele Unii Europejskiej, posiadający miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich, muszą być uprawnieni do pomocy prawnej w sporach transgranicznych na zasadach i w granicach określonych w dyrektywie, jeżeli spełniają warunki w niej przewidziane³⁶.

2.7. Pomoc prawna w sprawach karnych – dyrektywy europejskie

W dniu 30 listopada 2009 r. Rada przyjęła rezolucję dotyczącą harmonogramu działań mających na celu umocnienie dostępu do pomocy prawnej podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniach karnych³⁷. Harmonogram działań zawierał: a) wezwanie do stopniowego przyjmowania środków dotyczących prawa do tłumaczenia pisemnego i ustnego; b) prawa do informacji o prawach i informacji o zarzutach; c) prawa do porady prawnej i pomocy prawnej; d) prawa do kontaktu z krewnymi, pracodawcami i organami konsularnymi oraz e) specjalnych zabezpieczeń dla podejrzanych lub oskarżonych wymagających szczególnego traktowania.

2.8. Pomoc prawna w sprawach karnych – prawo do tłumaczenia

Realizując powyższy plan, w celu wykonania gwarancji wynikających z art. 47 Karty Praw Podstawowych,

przyjęto dyrektywę 2010/64/UE³⁸, która gwarantuje prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu służącym wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania. Ten przejaw pomocy prawnej ma zastosowanie do osób od chwili, gdy właściwe organy danego państwa członkowskiego poinformują je, za pomocą oficjalnego powiadomienia lub w inny sposób, że są one podejrzane lub oskarżone o popełnienie przestępstwa, do czasu zakończenia postępowania rozumianego jako ostateczne ustalenie tego, czy popełniły one przestępstwo, w tym – w stosownych przypadkach – wydania wyroku lub rozpatrzenia wszelkich odwołań. Istotne jest jednak, że w wypadku gdy prawo państwa członkowskiego przewiduje nakładanie kar w odniesieniu do drobnych przestępstw przez organ inny niż sąd właściwy w sprawach karnych, a od nałożenia takiej kary można się odwołać do takiego sądu, dyrektywa ma zastosowanie jedynie w zakresie pomocy prawnej sądowej.

2.9. Pomoc prawna w sprawach karnych – prawo do informacji, dostępu do adwokata i powiadomienia osoby trzeciej

Komisja Europejska przedłożyła propozycję dyrektywy w sprawie prawa do informacji, która określi minimalne normy w zakresie prawa do informacji o prawach i o zarzutach, a także prawa dostępu do akt sprawy³⁹ oraz propozycję dyrektywy w sprawie ustanowienia minimalnych wspólnych norm w zakresie przysługującego osobom podejrzany i oskarżonym w postępowaniu karnym prawa dostępu do adwokata oraz powiadomienia osoby trzeciej, takiej jak członek rodziny, pracodawca lub organ konsularny, o zatrzymaniu⁴⁰. Oba wnioski mają na celu uszczelnienie systemu pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Obie dyrektywy mają znajdować zastosowanie od momentu,

36 K. Gonera, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 741.

37 Dz. Urz. UE z 4 grudnia 2009 r., C Nr 295, s. 1.

38 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym, Dz. Urz. UE z 26 października 2010 r., L Nr 280, s. 1–7.

39 COM (2010)392 z 20.7.2010 r.

40 COM (2011)326 z 8.6.2011 r.

w którym właściwe organy państwa członkowskiego poinformują daną osobę, w drodze urzędowego zawiadomienia lub w inny sposób, że jest podejrzana bądź oskarżona o popełnienie przestępstwa, do momentu zakończenia postępowania (w tym ewentualnego postępowania odwoławczego)⁴¹.

2.10. Europejski kontekst pomocy prawnej

– podsumowanie

W świetle powyższego (rozdz. 3.2.3.–3.2.9.) należało stwierdzić, co następuje:

Po pierwsze, prawo do przedsądowej i sądowej pomocy prawnej stanowi element prawa do sądu, które podlega dynamicznej interpretacji w świetle orzecznictwa luksemburskiego i strasburskiego.

Po drugie, zakres podmiotowy prawa do pomocy prawnej obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Jednakże analiza systemów prawnych Państw Członkowskich uwypukla brak prawdziwie wspólnych zasad dotyczących udzielania pomocy prawnej osobom prawnym⁴². W praktyce Państw Członkowskich, które dopuszczają udzielanie pomocy prawnej osobom prawnym, istnieje rozróżnienie między osobami prawnymi utworzonymi w celach zarobkowych i osobami prawnymi utworzonymi w celach niezarobkowych⁴³.

Po trzecie, w obowiązującym stanie prawnym zagwarantowano osobom fizycznym prawo do przedsą-

dowej i sądowej pomocy prawnej w sprawach transgranicznych o charakterze cywilnym i handlowym.

Po czwarte, w projektowanym stanie prawnym Komisja Europejska proponuje rozszerzenie dostępu do pomocy prawnej w formie informacji o prawach i o zarzutach oraz dostępu do adwokata w sprawach karnych, już na etapie przedsądowym.

Po piąte, regulując dostęp do pomocy prawnej omówione regulacje nie sprzeciwiają się częściowej odpłatności pod warunkiem uwzględnienia sytuacji ekonomicznej beneficjenta systemu pomocy prawnej.

Po szóste, poza zakresem omówionych regulacji i w gestii Państw Członkowskich pozostaje regulacja w zakresie pomocy prawnej w sprawach krajowych innych niż sprawy o charakterze karnym.

Po siódme, do dnia 27 października 2013 r. Państwa Członkowskie zobowiązane są wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do zapewnienia prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu służącym wykonaniu europejskiego nakazu aresztowania (implementacja dyrektywy 2010/64/UE).

2.11. Europejska Konwencja Praw Człowieka

– prawo do sądu a dostęp do pomocy prawnej

Kontekst normatywny niniejszej Zielonej Księgi wyznacza również art. 6 ust. 1 i ust. 3 litera c EKPC, który

41 W dyrektywie o prawie do informacji o prawach i o zarzutach proponuje się jednak wyłączenie w zakresie postępowań prowadzonych przez krajowe lub europejskie organy administracyjne w związku z naruszeniem przepisów o ochronie konkurencji, chyba że sprawa została wniesiona do sądu mającego jurysdykcję w sprawach karnych.

42 Zob. opinię Rzecznika Generalnego Paola Mengozziego z 2 września 2010 r. do sprawy *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, C 279/09. W ocenie Rzecznika Generalnego – „praktyka międzynarodowa nie wymaga, aby państwa przyznawały pomoc prawną osobom prawnym. Ani art. 20 konwencji haskiej dotyczącej procedury cywilnej, ani art. 1 porozumienia europejskiego w sprawie przekazywania wniosków o przyznanie pomocy sądowej, ani art. 1 akapit pierwszy i drugi konwencji haskiej o ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych nie pozwalają stwierdzić, że osobom prawnym należy się prawo do pomocy prawnej podobne do tego, które przysługuje osobom fizycznym. Powyższe porozumienia i konwencje wskazują bowiem jedynie, że beneficjentami pomocy są »obywatele każdego z umawiających się państw« (...) Należy również zauważyć, że w konwencji haskiej o ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych, w rozdziale 1 dotyczącym pomocy sądowej, nigdzie nie pojawia się pojęcie osób prawnych. Natomiast jednoznacznie odnoszą się do nich przepisy rozdziału 2, dotyczące *cautio iudicatum solvi* i wykonania orzeczenia w zakresie kosztów. Oznacza to innymi słowy, że brak odniesienia do osób prawnych w ww. rozdziale 1 nie wynika z przeoczenia czy niedopatrzeń autorów powołanej konwencji. Jeszcze bardziej wymowne jest to, że praktyka międzynarodowa dopuszcza w ten sposób możliwość nałożenia na osoby prawne obowiązku uiszczania opłat sądowych (pod warunkiem, że nie są one wymagane od powoda wyłącznie z tego tytułu, iż jest obcokrajowcem), nie przewidując dla nich w zamian systemu pomocy prawnej” — dostępna na: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=80513&pageIdex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1292812>.

43 Tamże.

stanowi: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...), każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do (...) c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę (...)”.

2.12. Europejska Konwencja Praw Człowieka – orzecznictwo dotyczące pomocy pozasądowej

W najnowszym orzecznictwie strasburskim widoczny jest trend do objęcia jednostki zakresem pomocy prawnej również na etapie pozasądowym, m.in. w ramach postępowania przygotowawczego⁴⁴, w toku przesłuchania przez policję oraz innych przesłuchań⁴⁵, w razie pozbawienia wolności⁴⁶ – niezależnie od formalnej kwalifikacji czynu⁴⁷.

2.13. Europejska Konwencja Praw Człowieka – orzecznictwo w sprawach cywilnych

Art. 6 ust. 3 litera c EKPC odnosi się jednakże do przyznania pomocy prawnej jedynie w sprawach karnych. Przepis ten nie znajduje zastosowania do spraw cywilnych, w odniesieniu do których państwa-strony nie są zobligowane do przyznawania w każdym wypadku pomocy prawnej⁴⁸.

Odmowę przyznania pomocy w sprawach cywilnych ETPC rozpatruje w kategoriach naruszenia prawa do sądu. EKPC „nie nakłada obowiązku przyznawania pomocy prawnej we wszystkich sporach cywilnych. Istnieje bowiem wyraźna różnica pomiędzy sformułowaniem art. 6 ust. 3 lit. c), który, gdy spełnione są

określone przesłanki, zapewnia prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach karnych, a sformułowaniem art. 6 ust. 1, który w ogóle nie wspomina o pomocy prawnej”⁴⁹.

Aktualny pozostaje pogląd, że EKPC nie zawiera żadnego postanowienia dotyczącego pomocy prawnej, ale w wypadku spraw cywilnych „art. 6 ust. 1 może w niektórych przypadkach nakładać na państwo obowiązek zapewnienia pomocy profesjonalnego pełnomocnika, gdy pomoc taka jest niezbędna w celu uzyskania rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, czy to dlatego, że prawo przewiduje obowiązkowe zastępstwo przez adwokata, jak ma to miejsce w prawie krajowym niektórych umawiających się państw w odniesieniu do niektórych kategorii sporów, czy to z powodu skomplikowanego charakteru norm proceduralnych lub sprawy”⁵⁰.

2.14. Europejska Konwencja Praw Człowieka – wnioski wynikające z orzecznictwa

Analizując orzecznictwo strasburskie należy stwierdzić, po pierwsze, że prawo do pozasądowej i sądowej pomocy prawnej stanowi element prawa do sądu, które podlega dynamicznej interpretacji w świetle orzecznictwa strasburskiego.

Po drugie, EKPC nie wymaga w każdym wypadku, aby strona postępowania cywilnego miała korzystać z pomocy prawnej oraz adwokata z urzędu.

Po trzecie, EKPC nie wymaga objęcia zakresem – wprowadzonego według uznania przez państwa strony – systemu pomocy prawnej osób prawnych i fizycznych.

Po czwarte, EKPC nie wyklucza możliwości wprowadzenia częściowej odpłatności lub obciążenia jednostki kosztami pomocy prawnej⁵¹.

44 Wyrok ETPC z 27 listopada 2008 r., skarga nr 36391/02, *Salduz przeciwko Turcji*.

45 Tamże, § 52; zob. też wyrok ETPC z 13 stycznia 2010 r., skarga nr 7377/03, *Dayanan przeciwko Turcji*.

46 Wyrok ETPC z 14 października 2010 r., skarga nr 1466/07, *Brusco przeciwko Francji*.

47 Wyrok ETPC z 11 grudnia 2008 r., skarga nr 4268/04, *Panovits przeciwko Cypru*.

48 Wyrok ETPC z 26 sierpnia 2008 r., skarga nr 14565/04, *VP Diffusion Sarl przeciwko Francji*.

49 Wyrok ETPC z 26 lutego 2002 r., skarga nr 46800/99, *Del Sol przeciwko Francji*.

50 Wyrok ETPC z 9 października 1979 r., skarga nr 6289/73, *Airey przeciwko Irlandii*.

51 Wyrok ETPC z 26 lutego 2002 r., skarga nr 38784/97, *Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

2.15. Pomoc prawna – elementy funkcjonujące w ramach różnych gałęzi prawa

Kontekst normatywny niniejszej Zielonej Księgi wyznaczają również gałęziowe regulacje krajowe odnoszące się do różnych elementów szeroko rozumianej pomocy prawnej, która udzielana jest zarówno na etapie sądowym, jak i pozasądowym przez podmioty usytuowane na różnych szczeblach organizacji aparatu państwowego. Nieodpłatna pomoc prawna świadczona jest zarówno w formie abstrakcyjnej informacji o obowiązujących aktach normatywnych, orzecznictwie sądowym, praktyce organów władzy publicznej, jak i w formie zindywidualizowanej porady w konkretnej sprawie.

2.16. Ustawa o pomocy społecznej

W świetle art. 46 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej⁵² poradnictwo prawne ma charakter niepieniężnego świadczenia z pomocy społecznej, które polega na udzielaniu informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów. Świadczenie jest realizowane w ramach zadań własnych powiatu przez placówki specjalistycznego poradnictwa (jednostki organizacyjne pomocy społecznej) i przysługuje osobom oraz rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód.

2.17. Pomoc prawna z urzędu

Art. 117 § 1 kodeksu postępowania cywilnego⁵³ oraz art. 101–118 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych⁵⁴ pozwalają na częściowe lub całkowite zwolnienie od kosztów sądowych w procedurze

cywilnej oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego. Ponadto w art. 96 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ustawodawca określił katalog podmiotów, które nie mają obowiązku uiszczania kosztów sądowych w sprawach cywilnych. Sąd może przyznać pomoc adwokata lub radcy prawnego, jeżeli strona podając szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania wykaże, że nie może, bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny, ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.

Podobnie w postępowaniu karnym oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny (art. 78 § 1 kodeksu postępowania karnego⁵⁵).

2.18. Zakres pomocy prawnej z urzędu

Stosując kryterium funkcjonalne i nawiązując do przywołanych powyżej regulacji, w literaturze zakłada się, że termin „nieodpłatna pomoc prawna” oznacza poradnictwo i zastępstwo prawne opłacane przez Skarb Państwa, jako pomoc prawną z „urzędu”⁵⁶. Zarazem jednak wskazuje się, że w szerszym ujęciu pojęcie to obejmuje: a) zwolnienie od kosztów sądowych; b) działalność organizacji społecznych w imieniu lub na rzecz obywateli; c) wytaczanie powództw przez prokuratora; d) pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich w konkretnych sprawach; e) nałożony na organy prowadzące postępowanie obowiązek informowania uczestników o ich sytuacji prawnej; f) nałożony w niektórych sprawach na sąd obowiązek orzekania ponad żądanie powoda⁵⁷.

52 Art. 36 ust. 2 lit. g ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362; ze zm.

53 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.

54 Ustawa z dnia 28 lipca 2005 o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, Dz. U. z 2010, nr 90, poz. 254, ze zm.

55 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. — Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.

56 Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy...*, s. 24.

57 Tamże, s. 24.

2.19. Udzielanie informacji z zakresu prawa pracy

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 7 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁵⁸ do zadań tego organu należy udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, a także w zakresie przestrzegania prawa pracy. Przepis ten został wzmocniony w dalszej części ustawy, która stanowi, że w toku wykonywania czynności kontrolnych inspektor pracy współdziała ze związkami zawodowymi, organami samorządu załogi, radami pracowników i społeczną inspekcją pracy, a współdziałanie to może polegać m.in. na udzielaniu porad i informacji z zakresu prawa pracy.

2.20. Ochrona konkurencji i konsumentów

Na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁹, do zadań rzecznika konsumentów w szczególności należy m.in. zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. W piśmiennictwie wskazuje się, że: „jest to zadanie realizowane w sposób stały i wykonywane najczęściej spośród innych zadań. Porady na rzecz konsumentów i udzielane im przez rzecznika informacje pozwalają przygotować konsumentów do realizacji ich praw i obowiązków oraz zapewniają dostarczenie im niezbędnej wiedzy z zakresu prawa konsumenckiego. Tego rodzaju działalność rzecznika kształtuje świadomość konsumentów i niejednokrotnie zapobiega sytuacjom konfliktowym. Poradnictwo i przekazywanie informacji może być realizowane zarówno w drodze indywidualnych kontaktów rzecznika z konsumentami, jak również poprzez kolportaż odpowiednich materiałów informacyjnych, czy też popularyzowanie wiedzy konsumenckiej w mediach. Szczególne znaczenie należy przypisać pierwszej z wymienionych sfer działalności rzecznika: ze względu na swoje usytuowanie ustrojowo-prawne, organ ten jest właściwym konsultantem konsumentów w ich indywidualnych sprawach.

Z powodzeniem może on w tym zakresie wyręczać – także posiadającego kompetencje w zakresie ochrony konsumentów – Prezesa UOKiK”⁶⁰.

Federacja Konsumentów jest Organizacją Pożytku Publicznego, która świadczy m.in. bezpłatne poradnictwo dla konsumentów na terenie całego kraju. Co do zasady nie ma wyłączeń dotyczących zakresu spraw, z jakimi mogą zwrócić się konsumenci. Federacja Konsumentów prowadzi bezpłatną infolinię konsumencką. Stowarzyszenie Konsumentów Polskich (SKP) jest niezależną, pozarządową organizacją konsumencką, która prowadzi Konsumenckie Centrum E-porad, w którym każdy może skorzystać z bezpłatnej porady prawnej udzielanej za pomocą e-maila. Europejskie Centrum Konsumenckie udziela porad prawnych oraz informacji o prawach konsumentów w Unii Europejskiej w zakresie sporów transgranicznych.

W Polsce funkcjonują wojewódzkie inspektoraty Inspekcji Handlowej i ich delegatury. Udzielają one konsumentom i przedsiębiorcom bezpłatnych porad bezpośrednio, telefonicznie oraz pisemnie. Ponadto w kontekście konsumenckim należy wspomnieć o następujących instytucjach:

- Urzędzie Regulacji Energetyki, w którym działa punkt informacyjny dla odbiorców paliw i energii,
- Komisji Nadzoru Finansowego, przy której działa bezpłatna infolinia, gdzie można uzyskać informację, czy dany podmiot jest nadzorowany przez KNF,
- Rzeczniku Ubezpieczonych, który dba o prawa ubezpieczonych i reprezentuje ich interesy wobec ubezpieczycieli i funduszy emerytalnych; i w którego biurze konsumenci mogą uzyskać bezpłatną informację w zakresie ubezpieczeń,
- Urzędzie Komunikacji Elektronicznej, gdzie funkcjonuje Centrum Informacji Konsumenckiej i możliwe jest uzyskanie bezpłatnej informacji w zakresie usług telekomunikacyjnych i pocztowych,
- Rzeczniku Praw Pacjenta, przy którym funkcjonuje

58 Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U. z 2012, Nr 404, ze zm.

59 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

60 S. Karoluk, A. Pawłowski, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, Legalis.

infolinia dla pacjentów i do którego można zgłaszać się bezpośrednio,

- Inspekcji Transportu Drogowego,
- Urzędzie Transportu Kolejowego,
- Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego,
- Urzędzie Lotnictwa Cywilnego.

2.21. Informacyjne obowiązki organów administracji publicznej

Na podstawie art. 8 Kodeksu postępowania administracyjnego⁶¹ organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Obowiązek ten powinien być wykonywany zgodnie z zasadą pogłębiania zaufania do władzy publicznej.

2.22. Informacja podatkowa

Pomoc w formie ograniczonej przedmiotowo informacji prawnej udzielana jest ponadto przez Krajową Informację Podatkową oraz Punkty Obsługi Interesanta działające w sądach powszechnych.

2.23. Implementacja unijnej dyrektywy o pomocy prawnej w sprawach transgranicznych

Implementująca dyrektywę 2003/8/WE ustawa⁶² określa zasady, warunki i tryb przyznawania oso-

bom fizycznym, mającym miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej: a) prawa pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych, które ma być wszczęte lub jest prowadzone w Polsce; b) prawa pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania; c) prawa pomocy na potrzeby postępowania w sprawach cywilnych, które ma być wszczęte lub jest prowadzone w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej; d) prawa pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania. Akt ten określa także zasady, warunki i tryb przyznawania prawa pomocy w sprawach alimentacyjnych, w których mają zastosowanie przepisy rozporządzenia nr 4/2009/WE⁶³.

Zgodnie z rozporządzeniem⁶⁴ do ustawy wzór urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy określa wspomniany wyżej załącznik do decyzji Komisji nr 2004/844/WE z dnia 9 listopada 2004 r.

2.24. Terminologiczne rozbieżności w gałęziowym definiowaniu pojęcia pomocy prawnej

W systemie prawnym zachodzi daleko idąca niespójność terminologiczna. Należy bowiem odnotować, że: a) zgodnie z art. 4 ust. 1 prawa o adwokaturze⁶⁵, pomoc prawna rozumiana jest m.in. jako udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych⁶⁶ oraz występowanie przed sądami i urzędami; b) w świetle art. 2 ustawy o radcach prawnych, pomoc prawna świadczona przez radcę prawnego ma na celu

61 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2000 r., Nr 98, nr 1071 ze zm.

62 Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania, Dz. U. z 2005, Nr 10, poz. 67 ze zm.

63 Rozporządzenie Rady z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych, Dz. Urz. UE L 7 z 10 stycznia 2009, s. 1.

64 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2005 r., w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy oraz określenia wzoru urzędowego formularza przekazania wniosku o przyznanie prawa pomocy, Dz. U. 2005, Nr 144, poz. 2073.

65 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, Dz. U. z 2009 r., Nr 146, poz. 1188, ze zm.

66 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, Dz. U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65 ze zm.

ochronę prawną interesów podmiotów, na których rzecz jest wykonywana; c) w świetle art. 2 ustawy o świadczeniu pomocy prawnej przez prawników zagranicznych⁶⁷, pomoc prawna oznacza działalność w zakresie odpowiadającym uprawnieniom adwokata lub radcy prawnego i obejmuje w szczególności udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, opracowywanie projektów aktów prawnych oraz występowanie przed sądami i urzędami; d) w tytule IV, księgi drugiej, części czwartej k.p.c. pojęcie pomocy prawnej odnoszone jest do pomocy sądowej (tj. pomocy udzielanej polskim sądom powszechnym przez inne organy władzy publicznej lub organy państw obcych); e) w świetle rozporządzeń wykonawczych w sprawie opłat za czynności adwoka-

tów, radców prawnych oraz doradców podatkowych, pojęcie „pomocy prawnej” odnoszone jest do zastępstwa prawnego strony w postępowaniu przed sądami powszechnymi i administracyjnymi⁶⁸. W obowiązującym stanie prawnym zachodzi również terminologiczna rozbieżność między dyrektywą 2003/8/WE, a implementującą ją ustawą, w której prawodawca używa pojęcia „prawo pomocy” na oznaczenie pomocy prawnej w rozumieniu dyrektywy. Prawodawca ponadto posługuje się szerokim przedmiotowo pojęciem „prawo pomocy” na gruncie procedury sądowo-administracyjnej w znaczeniu obejmującym zwrot kosztów sądowych oraz ustanowienie adwokata lub radcy prawnego⁶⁹.

67 Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 126, poz. 1069.

68 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Dz. U. z 2002 r., Nr 163, poz. 1348 ze zm.; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, Dz. U. z 2002, Nr 163, poz. 1349 ze zm.; Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu, Dz. U. Nr 31, poz. 153.

69 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. — Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r., poz. 270.

Rozdział 4

PROJEKTY USTAW O DOSTĘPIE DO NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

1. Etapy prac nad regulacją ustawową

Pomimo licznych starań różnych organizacji pozarządowych oraz akcji społecznej prowadzonej od 1999 r., nie udało się uchwalić ustawy regulującej dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób fizycznych. Omawiając szczegółowo projekty regulacji, w piśmiennictwie wyróżnia się cztery etapy, które kolejno obejmowały: a) prowadzone w latach 1999–2003 przez Helsińską Fundację Praw Człowieka badania problematyki pomocy prawnej;

b) nawiązanie współpracy między Helsińską Fundacją Praw Człowieka a Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Polskim Stowarzyszeniem Edukacji Prawnej, Związkiem Biur Porad Obywatelskich oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich; c) przygotowanie dwóch projektów ustawy (2004–2007); d) kontynuację prac przerwanych zakończeniem kadencji Sejmu RP oraz zmianą Rady Ministrów (2008–2009)⁷⁰; e) projekt ustawy z 2011 r.

70 Szerzej zob. Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację...*, s. 14–31.

Zestawienie najważniejszych projektów ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz założeń opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2005–2011⁷¹

Zagadnienie	Projekt z 2005 r.	Projekt z 2007 r.	Założenia z 2008 r.	Założenia z 2009 r.	Projekt z 8.02.2011 r.
zakres pomocy prawnej	• pomoc prawna przedsądowa (podstawowa) • pomoc prawna sądowa (kwalifikowana)	• zasadniczo tylko informacja i pomoc prawna przedsądowa (włącznie z pierwszym pismem procesowym oraz wnioskiem o zwolnienie od ponoszenia kosztów i ustanowienie pełnomocnika z urzędu)	• pomoc prawna przedsądowa • pomoc prawna sądowa	• informacja prawna • pomoc prawna pozasądowa i przedsądowa (podstawowa pomoc prawna) • pomoc prawna sądowa i przed organami administracji publicznej (rozszerzona pomoc prawna)	• informacja prawna: o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych oraz trybie postępowania, o uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach
organy i sposób administrowania systemem pomocy prawnej	• nadzór Ministra Sprawiedliwości • organ centralny — Krajowe Centrum Pomocy Prawnej • dodatkowo — organ doradczy — Rada Koordynacyjna Pomocy Prawnej • lokalne Biura Pomocy Prawnej (poziom okręgu sądowego)	• nadzór Ministra Sprawiedliwości • organ centralny — Krajowa Rada Pomocy Prawnej • podmioty, które wygrały przetarg na świadczenie pomocy prawnej w danym powiecie	• podział kompetencji nadzorczych między Ministra Sprawiedliwości i Ministra SWiA • założenia wskazują na potrzebę podjęcia decyzji w sprawie powołania organu, lub przyznania kompetencji już istniejącemu w zakresie koordynacji zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej • założenia wskazują na konieczność decyzji w sprawie organu uprawnionego do wydawania przepisów dotyczących problematyki pomocy prawnej • jednostki organizacyjne świadczące nieodpłatną pomoc prawną w strukturze starostw powiatowych	• Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie — PCPR (w miastach na prawach powiatu — miejskie ośrodki pomocy społecznej) • stopniowe wprowadzanie systemu, na początek w jednym PCPR w województwie • organ centralny przy Ministrze Sprawiedliwości — Rada Pomocy Prawnej; Rada ustala standardy udzielania pomocy prawnej i bada ich przestrzeganie • zadania: monitorowanie działania systemu, kontrola szczegółowych standardów świadczenia nieodpłatnej pomocy i informacji prawnej, udział w tworzeniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących przedmiotowych zagadnień, ocena działania systemu pomocy prawnej i potrzeby jego rozwoju	• Centrum Informacji Prawnej (statut nadaje Minister Sprawiedliwości w zarządzeniu i określa: strukturę, sposób działania, siedzibę itp.) • Centrum udziela i udostępnia informacje prawne oraz upowszechnia ich uzyskania • Centrum działa także przez oddziały — Ośrodki Informacji Prawnej (tworzy i znosi je Minister Sprawiedliwości)
podmioty świadczące pomoc prawną w ramach systemu	• biuro pomocy prawnej zatrudniające pracowników • adwokat i radcy spoza biura, na podstawie umów z biurem	• podmioty, które wygrały przetarg: adwokaci oraz radcy prawni i ich spółki; absolwenci prawa, instytucje samorządu lokalnego, uniwersyteckie poradnie prawne, organizacje społeczne	• kierownik biura i zatrudnieni pracownicy (po studiach prawniczych; po aplikacjach: sądowej, prokuratorskiej, adwokackiej, radcowskiej, notarialnej; ewentualnie radcy prawni) • podmioty uprawnione do reprezentacji sądowej na podstawie konkursu ofert organizowanego przez wojewodę	• Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie jako punkty podstawowej informacji prawnej • adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi • inne podmioty, które są uprawnione do świadczenia pomocy prawnej na podstawie odrębnych przepisów • organizacje pozarządowe • planowane rozszerzenie o doradców prawnych • PCPR prowadzą listy podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach systemu	• Centrum Informacji Prawnej udziela i udostępnia informacje prawne • Centrum działa też przez Ośrodki Informacji Prawnej • Centrum może współpracować z samorządami prawniczymi oraz organizacjami pozarządowymi • informacja dostępna na portalu informacyjnym oraz za pośrednictwem systemów teleinformatycznych

71 Oprac. Ł. Bojarski, materiał uaktualniony, powstały na podstawie wcześniejszych opracowań autora, w tym w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i twardych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” (Priorytet V, PO Kapitał Ludzki) — zob. publikację *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie — analiza danych zastanych*, Warszawa 2012, INPRIS, dostępną na stronie <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/publikacje/>.

Zagadnienie	Projekt z 2005 r.	Projekt z 2007 r.	Założenia z 2008 r.	Założenia z 2009 r.	Projekt z 8.02.2011 r.
kryteria przyznawania pomocy prawnej – majątkowe	dochód poniżej tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej)	- dochód poniżej 150% tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej) - dochód poniżej 200% minimum egzystencji w przypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26 roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, kłęski żywiołowej	ustalone w oparciu o ustawę o pomocy społecznej, założenia nie wskazują wysokości dochodu	- dostęp do informacji prawnej dla wszystkich - w przypadku pomocy prawnej podstawowej i rozszerzonej kryterium dochodowe (ustalone na podstawie ustawy o pomocy społecznej) i majątkowe (brak majątku pozwalającego na pokrycie kosztów pomocy prawnej) - założenia nie wskazują wysokości dochodu	- brak kryteriów majątkowych, co oznacza, że przysługuje wszystkim zainteresowanym - ale jest wskazówka, by tworzyć Ośrodki Informacji Prawnej uwzględniając stopień zamożności ludności w danym województwie
kryteria przyznawania pomocy prawnej – niemajątkowe	sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną obronę praw i interesów, np. z powodu: sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, ubiegania się o status uchodźcy lub o azyl, zatrzymania, umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia, zwolnienia z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, kłęski żywiołowej	dochód poniżej 200% minimum egzystencji w przypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26 roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, kłęski żywiołowej	kryteria faktyczne, np. wystąpienie kłęski żywiołowej, zwolnienie z zakładu karnego	brak kryteriów niemajątkowych	brak kryteriów niemajątkowych
wyłączenia	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej - sporządzenie umowy - warunki uzyskania kredytu lub pożyczki bankowej - sporządzenie skargi konstytucyjnej - sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - sprawy podatkowe i dewizowe	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej - sprawa nie jest objęta zakresem zamówionej przez Radę pomocy prawnej - sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - sprawy związane z działalnością instytucji społecznych, w szczególności fundacji lub stowarzyszeń - sprawy związane z karnym postępowaniem przygotowawczym - sprawy podatkowe, celne i dewizowe	w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy	- roszczenie lub obrona spraw, które są oczywiście bezzasadne (z wyłączeniem spraw karnych) - okoliczności sprawy przytoczone przez wnioskodawcę wskazują na oczywistą bezzasadność podstawy wniosku w postępowaniu administracyjnym - wnioskodawca składa wniosek o przyznanie pomocy prawnej, oparty na tych samych okolicznościach, które były podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania lub cofnięciu pomocy prawnej	bez wyłączeń

Zagadnienie	Projekt z 2005 r.	Projekt z 2007 r.	Założenia z 2008 r.	Założenia z 2009 r.	Projekt z 8.02.2011 r.
podmioty objęte regulacją	osoby fizyczne	osoby fizyczne	- osoby fizyczne - drobni przedsiębiorcy	osoby fizyczne: obywatele polscy, wszystkie osoby, które na podstawie odrębnych przepisów krajowych lub zobowiązań międzynarodowych powinny być traktowane jak obywatele polscy lub wobec których państwo polskie jest zobowiązane do zapewnienia pomocy prawnej, repatrianci i osoby legitymujące się kartą Polaka	osoby fizyczne przebywające na terytorium RP
procedura przyznawania	- decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa - decyzja biura pomocy prawnej na podstawie wniosku złożonego na urzędowym formularzu - możliwość przyspieszenia procedury w przypadkach niecierpiących zwłoki	wniesienie wniosku o pomoc prawną bezpośrednio do podmiotu świadczącego tę pomoc	decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa	- informacja prawna od ręki bez trybu dla każdego - w innych sprawach wniosek strony do PCPR na urzędowym formularzu oraz zaświadczenie z urzędu skarbowego o dochodzie przyznane w formie pisemnego potwierdzenia - odmowa oraz cofnięcie w formie decyzji administracyjnej starosty lub kierownika PCPR - możliwość udostępnienia systemów teleinformatycznych do przyjmowania wniosków - równoległe pilotaż w jednym województwie drugiego rozwiązania: tylko podmioty świadczące pomoc prawną przed sądem (np. adwokat, radca prawny) będą uprawnione i jednocześnie zobowiązane do oceny zasadności wniosków o przyznanie rozszerzonej pomocy prawnej	projekt nie określa szczegółów procedury, odsyła do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości
procedura odwoławcza	- odwołanie do Dyrektora Krajowego Centrum Pomocy Prawnej - sądy administracyjne (wSA, NSA)	możliwość wniesienia pozwu cywilnego do sądu rejonowego przeciwko podmiotowi świadczącemu pomoc prawną w przypadku odmowy udzielenia pomocy prawnej (odpowiedzialność kontraktowa)	- odwołanie do wojewody - sądy administracyjne (wSA, NSA)	- zaskarżenie decyzji w zwykłym trybie - skarga do wSA i rozpoznanie w trybie postępowania uproszczonego	projekt nie określa szczegółów procedury, co wydaje się uzasadnione przy założeniu, że prawo do informacji prawnej przysługuje wszystkim osobom fizycznym

Zagadnienie	Projekt z 2005 r.	Projekt z 2007 r.	Założenia z 2008 r.	Założenia z 2009 r.	Projekt z 8.02.2011 r.
jakość pomocy prawnej i kontrola jakości	• okresowa ocena pracowników pomocy prawnej (co najmniej co dwa lata) z możliwością odwołania do SA — sądu pracy i ubezpieczeń społecznych • Krajowe Centrum: monitorowanie udzielanej pomocy prawnej, wydawanie zaleceń w celu zapewnienia jednolitej realizacji ustawy, kontrola wdrażania ustawy, sprawozdania • możliwość zmiany osoby świadczącej pomoc prawną sądową na wniosek beneficjenta w szczególnie uzasadnionych przypadkach	• zadanie Krajowej Rady: kontrolowanie jakości świadczonej pomocy prawnej i należy tego wykonywania umów o udzielenie pomocy prawnej, rozpatrywanie wniosków i skarg, zwłascza w sprawach nienależytego wykonywania tych umów, określanie szczegółowych standardów świadczenia pomocy prawnej; przedstawianie sprawozdań	• brak odpowiednich założeń	• przewiduje się, że Rada Pomocy Prawnej będzie ustalała standardy świadczenia usług prawniczych oraz dbała o przestrzeganie tych standardów, w tym również będzie orzekała o naruszeniach tych standardów (więcej o kompetencjach Rady zob. wyżej)	• brak odpowiednich założeń • projekt ustawy odsyła do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, które ma określić „wymagania kwalifikacyjne” dla pracowników Centrum i Ośrodków Informacji Prawnej
finansowanie pomocy prawnej i sposób wynagradzania	• budżet państwa (poprzez utrzymywanie biur pomocy prawnej), część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości • pracownicy biur — umowa o pracę • prawnicy zatrudnieni przez biura — wynagrodzenie oraz zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie postanowienia kierownika biura	• budżet państwa (poprzez zryczałtowane opłaty, przetargi), część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości	• budżet Ministra Sprawiedliwości (pomoc sądowa) i MSWiA (pomoc przedsądowa)	• budżet państwa • za wykonanie czynności z zakresu pomocy prawnej podmiot, który jej udzieli, otrzyma wynagrodzenie i zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie decyzji starosty bądź kierownika PCPR • w sprawach zawiłych bądź długotrwałych możliwa będzie wypłata zaliczki • wysokość stawek wynagrodzeń i zwrotu udokumentowanych wydatków określona na podstawie rozporządzenia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem ds. Pracy i Zabezpieczenia Społecznego	• budżet państwa — Centrum Informacji Prawnej jest jednostką budżetową (ustawa o finansach publicznych)

2. Podstawowe przyczyny braku regulacji systemowej

Analiza procesu legislacyjnego prowadzi do wniosku, że na niezakończeniu procesu legislacyjnego zaważyły w szczególności: po pierwsze – zasada dyskontynuacji prac parlamentu – projekty przekazano do łaski marszałkowskiej pod koniec kadencji Sejmu i nie zostały rozpoznane przed jej upływem; po drugie – obawa o zachowanie równowagi finansowej oraz ochrona budżetu państwa – projekt

z 2010 r. nie otrzymał dalszego biegu w następstwie decyzji Rady Ministrów o wstrzymaniu prac nad problematyką pomocy prawnej; po trzecie – brak komunikacji międzyresortowej oraz autonomiczna praca nad poszczególnymi rozwiązaniami w obrębie Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Rozdział 5

SZCZEGÓŁOWE REKOMENDACJE ROZWIĄZAŃ PRZEDMIOTOWYCH SYSTEMU POMOCY PRAWNEJ

1. Zakres przedmiotowy projektowanego rozwiązania systemowego

1.1. Argumenty za wyłączeniem poradnictwa obywatelskiego z procesu budowania systemu

Projektowane rozwiązanie systemowe powinno odnosić się do pomocy prawnej. Przeciwno wprowadzeniu do obrotu prawnego pojęcia pomocy obywatelskiej lub poradnictwa obywatelskiego przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, pojęcie pomocy prawnej, choć różnie ujmowane, ma charakter pojęcia zastanego w orzecznictwie sądów europejskich i krajowych.

Po drugie, pojęcie pomocy prawnej zostało zdefiniowane na potrzeby prawa europejskiego oraz ustawy o pomocy społecznej.

Po trzecie, pojęcia pomocy obywatelskiej lub poradnictwa obywatelskiego w ujęciu normatywnym mogą okazać się mylące, gdyż wskazują na problematykę przynależności państwowej.

Po czwarte, w trakcie wieloletniej dyskusji, posługując się pojęciami pomocy obywatelskiej lub poradnictwa obywatelskiego nie wypracowano jednoznacznych i ostrych kryteriów odróżnienia tych pojęć od pomocy prawnej i poradnictwa prawnego.

Należy jednak pamiętać, że poradnictwo obywatelskie ma w Polsce długoletnią tradycję i jest efektywnie świadczone przez podmioty pozarządowe od ponad 20 lat. Rekomenduje się przyjęcie definicji „pomocy prawnej”, ale obejmującej zakresowo również ugruntowane w praktyce rozumienie poradnictwa obywatelskiego.

1.2. Argumenty za wyłączeniem poradnictwa specjalistycznego z procesu budowania systemu

Projektowane rozwiązanie systemowe powinno odnosić się do pomocy prawnej, a nie szeroko ujmowanego poradnictwa specjalistycznego (np. wsparcie psychologiczne, wsparcie socjalne). Omówiony powyżej kontekst normatywny, w szczególności art. 45

ust. 1 Konstytucji, art. 47 Karty Praw Podstawowych oraz art. 6 ust. 1 i 3 EKPC jednoznacznie wskazują na ścisły związek pomocy prawnej z prawem do sądu. Związek ten nie zachodzi w odniesieniu do szeroko rozumianego poradnictwa specjalistycznego. Ponadto z uwagi na wzorce konstytucyjne, należy wyraźnie rozdzielić – stanowiącą element szeroko rozumianego prawa do sądu oraz zasad sprawiedliwości proceduralnej i zaufania do państwa i prawa – pomoc prawną ujętą w kategoriach obowiązku pozytywnego władzy publicznej od – stanowiącego element systemu zabezpieczenia społecznego – poradnictwa i pomocy specjalistycznej, w tym pomocy psychologicznej, socjalnej, społecznej.

Należy jednak mieć na względzie, że pojęcie „poradnictwo specjalistyczne” w ugruntowanej praktyce odnoszone jest również do pomocy prawnej udzielanej przez organizacje przedmiotowo wyspecjalizowane w ochronie m.in. praw kobiet, mniejszości etnicznych lub uchodźców (rozdz. 3.1.8.). Rekomenduje się zatem przyjęcie definicji „pomocy prawnej” obejmującej zakresowo ugruntowane w praktyce rozumienie poradnictwa specjalistycznego.

1.3. Potrzeba stopniowania form pomocy prawnej

Względy prakseologiczne oraz badania prawno-porównawcze skłaniają do wprowadzenia gradacji udzielanej pozasądowej pomocy prawnej, począwszy od podstawowej informacji o obowiązującym prawie, przez podstawową pomoc prawną, a skończywszy na jej kwalifikowanej postaci (np. w sprawach wymagających podjęcia działań przez profesjonalnego pełnomocnika). Przemawia za tym również wzgląd na przejrzystość i komunikatywność systemu pomocy prawnej. Należy ponadto zauważyć, że wyraźne rozgraniczenie między podstawowym, a kwalifikowanym zakresem pomocy prawnej uzasadnione

jest koniecznością uwzględnienia statusu samorządów adwokackiego i radców prawnych, które są konstytucyjnie legitymowane do sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów prawniczych w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

1.4. Rekomendowany zakres pomocy prawnej

Zakres przedmiotowy prawa do pomocy prawnej powinien obejmować: informację prawną, czyli abstrakcyjną i niezindywidualizowaną treść, w szczególności odnoszącą się do obowiązujących norm lub orzecznictwa sądowego oraz poradę prawną, czyli zindywidualizowaną informację odnoszącą się do konkretnego stanu prawnego i faktycznego. Zakres przedmiotowy projektowanego rozwiązania systemowego powinien zmierzać do zagwarantowania spójności terminologicznej w systemie prawnym (rozdz. 3.2.24.).

1.5. Możliwość włączenia mediacji do zakresu przedmiotowego przyszłej regulacji

Względy prakseologiczne skłaniają do rozważenia możliwości włączenia mediacji w obszar systemu pomocy prawnej. Na przykład w Holandii mediatorzy funkcjonują w systemie na równi z adwokatami. W zależności od charakteru sprawy Rada Pomocy Prawnej może skierować osobę, której przyznano nieodpłatną pomoc prawną, do mediatora bądź do adwokata.

1.6. Rekomendacja braku ograniczeń przedmiotowych w zakresie informacji prawnej i możliwość ich formułowania w zakresie pomocy prawnej

Projektowane rozwiązanie systemowe nie powinno zawierać ograniczeń przedmiotowych w zakresie dostępu jednostki do pomocy prawnej w postaci informacji prawnej oraz zawierać takie ograniczenia w pozostałych wypadkach. Brak ograniczeń podyktowany jest zasadą powszechności i zaufania do państwa i prawa oraz niskim kosztem zaangażowania systemu pomocy prawnej w udzielenie abstrakcyjnej pomocy w sprawie. Na rzecz ograniczeń przedmiotowych

w odniesieniu do pomocy prawnej kwalifikowanej przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, ograniczenia przedmiotowe mogą stanowić skuteczny instrument polityki państwa do regulowania relacji stron stosunków procesowych oraz do stymulowania decyzji jednostek co do sposobu prowadzenia swych interesów i doboru środków ich ochrony.

Po drugie, ograniczenia przedmiotowe mogą służyć ochronie sprawności organizacyjnej systemu pomocy prawnej oraz pełnić funkcję społecznie sprawiedliwościową, pozwalając na wyodrębnienie problemów niezasadnych spośród spraw osób najbardziej potrzebujących. W tym ujęciu ograniczenia te powinny służyć zabezpieczeniu przed nadużyciem prawa do pomocy prawnej.

Po trzecie, system pomocy prawnej nie może prowadzić do całkowitego przerzucenia ciężaru świadczenia usług prawnych na inne podmioty niż obecnie do tego uprawnione, a jedynie zabezpieczać i uszczelniać istniejące rozwiązania, stanowiąc tym samym skuteczną ochronę jednostki przed wykluczeniem prawnym.

Po czwarte, wprowadzenie ograniczeń przedmiotowych może zapobiegać równoległemu rozpoznawaniu tożsamyh spraw przez różne podmioty świadczące pomoc prawną.

1.7. Rekomendowane wykluczenia przedmiotowe w określonych dziedzinach

W obszarze ograniczeń przedmiotowych należy rozważyć ograniczenie pomocy prawnej do wybranych gałęzi. Za wymagające dalszej dyskusji należy uznać ewentualne – proponowane we wcześniejszych projektach – wyłączenie spraw karnych, karnych-skarbowych, podatkowych, celnych i dewizowych z zakresu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W piśmiennictwie podnosi się bowiem, że „system powinien uwzględniać jak najszerszy zakres przedmiotowy poradnictwa, a wszystkie wyłączenia muszą być stosowane absolutnie wyjątkowo i ze względu na szczególne uzasadnienie. Nie sposób bowiem przewidzieć, jakiego typu sprawy będą stanowiły dla obywateli największy problem. Z pewnością zaś pomoc prawna jest po-

trzebna, gdy problem obywatela będzie dotyczył jego konfliktu z instytucją publiczną, a taki charakter mają między innymi sprawy podatkowe, sprawy karne czy sprawy administracyjne. Koniecznie należy przy tym uwzględnić doświadczenia organizacji poradniczych działających od wielu lat, które pokażą, z jakimi sprawami najczęściej zgłaszają się potrzebujący pomocy prawnej⁷².

1.8. Możliwość ilościowego ograniczenia prawa dostępu do pomocy prawnej

W obszarze ograniczeń przedmiotowych należy rozważyć ilościowe ograniczenie pomocy prawnej. O ile informacja prawna i pomoc prawna w wariantcie podstawowym nie powinny być ograniczone z uwagi na konieczność zachowania zasady powszechności systemu pomocy prawnej oraz niewielki stopień zaangażowania systemu w ich udzielenie, o tyle pomoc prawna w wariantcie kwalifikowanym powinna zostać

ograniczona liczbowo, godzinowo lub według zdefiniowanych stawek w skali roku.

1.9. Wykorzystanie wszystkich możliwych form udzielania informacji i pomocy prawnej

Ograniczenia przedmiotowe nie powinny obejmować kanałów udzielania pomocy prawnej. Wzorem regulacji obowiązujących w państwach obcych, ugruntowanej praktyki podmiotów świadczących pomoc prawną w Polsce oraz tendencji rozwojowych prawodawstwa unijnego, rekomenduje się udzielanie pomocy prawnej osobiście, telefonicznie oraz elektronicznie. W szczególności doniosłą rolę powinny odgrywać profesjonalne internetowe serwisy informacyjne i powszechnie publicznie dostępne bazy danych o obowiązujących aktach normatywnych, tezowanym orzecnictwie sądów powszechnych oraz kazusach i najczęściej zadawanych pytaniach na gruncie konkretnych regulacji.

72 Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację...*, s. 39.

2. Zakres podmiotowy projektowanego rozwiązania systemowego

2.1. System pomocy prawnej dla osób fizycznych

Projektowane rozwiązanie systemowe powinno być skierowane wyłącznie do osób fizycznych, w tym do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Poza zakresem podmiotowym systemu pomocy prawnej należy pozostawić osoby prawne, a przemawiają za tym następujące argumenty:

Po pierwsze, w obowiązującym porządku konstytucyjnym oraz międzynarodowym prawodawca nie jest zobowiązany bezwzględnie do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej osobom prawnym.

Po drugie, osoby prawne są w zasadzie podmiotami profesjonalnymi, występującymi w sprawach i sporach gospodarczych za pośrednictwem profesjonalnych pełnomocników.

Po trzecie, na rzecz ograniczenia podmiotowego kręgu beneficjentów systemu przemawiają doświadczenia państw obcych, w których prawo pomocy prawnej osób prawnych należy do rzadkości i jest dalece limitowane.

2.2. Argumenty na rzecz wprowadzenia ograniczeń o charakterze majątkowym

Na rzecz wprowadzenia majątkowych ograniczeń podmiotowych przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, dopuszczalność ograniczeń majątkowych nie jest bezwzględnie zakazana w świetle regulacji konstytucyjnej oraz na gruncie prawa europejskiego.

Po drugie, wprowadzenie ograniczeń majątkowych w korzystaniu z pełnego zakresu pomocy prawnej uzasadnione jest ochroną przed nadużyciem ze strony nieuczciwych beneficjentów, ochroną samego systemu i jego wydolności.

Po trzecie, dopuszczalność ograniczeń majątkowych nie narusza istoty systemu pomocy prawnej i jest przewidziana w systemach innych państw.

Po czwarte, niedogodności związane z kryterium majątkowym uzyskania pomocy prawnej może łagodzić przyjęcie zamkniętej listy spraw o charakterze priorytetowym, w których z uwagi na ich istotę nie weryfikuje się kryterium majątkowego, a pomoc świadczona jest automatycznie (np. w sprawach ubezwłasnowolnionych).

Po piąte, wprowadzenie majątkowych kryteriów może zostać powiązane z systemem świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego, co przyspiesza procedurę przyznania pomocy prawnej oraz zmniejsza ryzyko arbitralności.

2.3. Argumenty przeciwko wprowadzaniu ograniczeń o charakterze majątkowym

Przeciwko wprowadzeniu majątkowych kryteriów podmiotowych przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, kryteria te stanowią przeszkodę w maksymalnym zapewnieniu zasady powszechności, niedyskryminacji oraz pomocniczości systemu pomocy prawnej.

Po drugie, sztywne i określone liczbowo majątkowe kryterium podmiotowe może w konkretnej sprawie prowadzić do dysfunkcyjnych z perspektywy celu systemu oraz niesprawiedliwych rezultatów w postaci odmowy uzyskania pomocy prawnej podmiotom, które nieznacznie przekraczają określony limit.

Po trzecie, wprowadzenie majątkowych kryteriów zazwyczaj łączy się z ustanowieniem wyjątków lub wprowadzeniem klauzul generalnych pozwalających na dostosowanie tych kryteriów do konkretnych stanów faktycznych. Wówczas jednak rozstrzygnięcie o podmiotowej dostępności pomocy prawnej z aktu stanowienia prawa przesuwają się na akt jego stosowania, co rodzi zawsze ryzyko arbitralności rozstrzygnięcia po stronie decydenta.

Po czwarte, rezygnacja z majątkowych kryteriów podmiotowych nie wyklucza automatycznie możliwości współfinansowania udzielonych porad prawnych przez beneficjentów systemu.

2.4. Pomocniczy charakter kryteriów udzielania pomocy społecznej

W wypadku wprowadzenia majątkowych kryteriów podmiotowych proponuje się powiązanie ich z systemem zabezpieczenia społecznego.

W szczególności rozważenia wymagałoby, czy wydane przez organy administracji decyzje przyznające jednostkom status beneficjenta systemu opieki społecznej oraz decyzje o przyznaniu statusu bezrobotnego nie powinny automatycznie uzasadniać dopuszczalności uzyskania zarówno pozasądowej, jak i sądowej pomocy prawnej. Rozwiązanie takie niewątpliwie uzasadnia względ na ekonomiczność postępowania.

W tym kontekście należy jednak zauważyć, że ustawa o pomocy społecznej posługuje się w istocie niskimi kryteriami uzyskania statusu beneficjenta i odnosi się do pojęcia niezamożności, które nie jest relewantne z perspektywy celu projektowego rozwiązania systemowego. Ponadto istotne jest również, że w świetle art. 7 ustawy o pomocy społecz-

nej, pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa; sieroctwa; bezdomności; bezrobocia; niepełnosprawności; długotrwałej lub ciężkiej choroby; przemocy w rodzinie; potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi; potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą; trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; alkoholizmu lub narkomanii; ale także w sytuacji zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej oraz klęski żywiołowej lub ekologicznej.

2.5. Rekomendacja dotycząca ograniczeń majątkowych

Rekomenduje się brak majątkowych ograniczeń o charakterze podmiotowym, z zastrzeżeniem jednak możliwości przyjęcia rozwiązania, w którym w pełni bezpłatny dostęp do porad byłby gwarantowany tylko dla szczególnej grupy osób (np. odbiorców pomocy społecznej), natomiast dla innych byłby uzależniony od wniesienia niewielkiej opłaty.

3. Organizacja projektowanego rozwiązania systemowego

3.1. Argumenty za scentralizowanym systemem pomocy prawnej

Na rzecz scentralizowanego ustrojowo systemu pomocy prawnej, opartego na koncepcji krajowego systemu, który jest oderwany od zadań własnych powiatu lub gminy, przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, samorząd lokalny nie ma niezbędnych kompetencji, żeby dokonywać ocen w zakresie przyznawania lub odmowy przyznania pomocy prawnej.

Po drugie, nieracjonalne wydaje się nakładanie kolejnych zadań na obciążone w obecnym stanie prawnym samorządowe jednostki pomocy społecznej.

Po trzecie, stworzenie jednolitego i centralnie sterowanego systemu, dla którego wzorem jest struktura administracji rządowej, służy zapewnieniu jednolitości świadczonej pomocy, przejrzystości działań w skali kraju oraz ułatwia ewaluację całego systemu.

Po czwarte, wyeliminowane zostaje tym samym pole ewentualnego konfliktu interesów, jaki mógłby powstać w sytuacji, w której wniosek o przyznanie pomocy prawnej dotyczyłby sporu, w którym stroną jest jednostka samorządu terytorialnego.

Po piąte, na rzecz scentralizowanego systemu pomocy prawnej przemawiają doświadczenia regulacyjne państw obcych, a w szczególności Holandii i Wielkiej Brytanii, w których systemy pomocy prawnej tworzone były od początku jako systemy państwowe⁷³.

3.2. Argumenty za zdecentralizowanym systemem pomocy prawnej

Na rzecz zdecentralizowanego ustrojowo systemu pomocy prawnej przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, organizacja pomocy prawnej na podstawie struktury jednostek samorządu terytorialnego lub podmiotów świadczących usługi prawne odpowiada w swej istocie konstytucyjnej zasadzie subsidiarności i proporcjonalności.

Po drugie, tego rodzaju rozwiązanie odpowiada kierunkowi ewolucji systemu pomocy prawnej w Polsce, który opiera się aktualnie na działaniach organizacji pozarządowych, działaniach podejmowanych przez wybrane jednostki samorządowe oraz korporacje prawnicze.

Po trzecie, można argumentować, że system scentralizowany i oparty na wyodrębnionym aparacie administracji publicznej generuje koszty oraz wymaga stworzenia właściwej mu procedury administracyjnej lub przystosowania do istniejącej.

Po czwarte, jednostki samorządowe są lepiej przystosowane do udzielania pomocy prawnej jako posiadające wiedzę i zasoby ludzkie ulokowane najbliżej beneficjentów projektowanego systemu, czego najlepszym przykładem jest m.in. działalność powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Po piąte, scentralizowany ustrojowo system pomocy prawnej pokrywałby się przedmiotowo z wpisaną trwale w polski system prawny działalnością Państwowej Inspekcji Pracy oraz rzeczników praw konsumenta. Nie jest tym samym zasadne dublowanie kompetencji.

Po szóste, na rzecz zdecentralizowanego systemu pomocy prawnej przemawiają doświadczenia regulacyjne innych państw, w szczególności Niemiec i Norwegii.

⁷³ Należy mieć jednak na względzie, że współcześnie obok państwowego systemu pomocy prawnej istotną rolę odgrywa pomoc prawna świadczona przez organizacje pozarządowe oraz w ramach zdecentralizowanego systemu biur pomocy prawnej.

3.3. Argumenty za włączeniem nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych i regulacyjnych

Na rzecz włączenia nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych i regulacyjnych państwa przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, w multicentrycznym systemie prawa stanowionego, które podlega nieustannej i dynamicznej reinterpretacji sądowej, racjonalność prawodawcy, dochowanie formalnych procedur ogłaszania aktów normatywnych i ich powszechna dostępność nie dają jeszcze wystarczających podstaw do formułowania przez podmioty praw i obowiązków wiedzy o nakazach, zakazach i uprawnieniach. Postępująca specjalizacja w ramach poszczególnych gałęzi prawa i nierozzerwalny związek procesu interpretacji przepisów ze specjalistyczną i techniczną wiedzą uniemożliwia lub utrudnia rekonstrukcję normy po winnego zachowania jednostkom nieposiadającym wykształcenia prawniczego oraz wiedzy prawniczej. Prawodawca, tworząc – zgodnie z zasadami poprawnej legislacji – tego rodzaju szczegółowe regulacje, powinien mieć zatem na względzie potrzebę zapewnienia adresatom środków i metod ich poznania oraz interpretacji. Służyć temu może w szczególności zagwarantowanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Po drugie, przedmiotowo istotny pozytywny obowiązek prawodawczy uzasadnia konstytucyjna zasada solidaryzmu społecznego i równości obywateli wobec ciężarów publicznych jako element zasady dobra wspólnego. Nieodpłatna pomoc prawna pozwala bowiem zapobiec niesprawiedliwości, jaka mogłaby się wytworzyć, gdyby na słabsze ekonomicznie lub społecznie i gorzej poinformowane odnośnie do treści systemu prawnego jednostki nałożono ciężar dotkliwszy od powinności ciążących na innych jednostkach, które posiadają szczegółową wiedzę o funkcjonowaniu systemu prawa. Specjalnym ciężarem jest w tym kontekście przerzucenie na jednostkę ryzyka ponoszenia odpowiedzialności w następstwie niemożności lub trudności w stosowaniu szczegółowych regulacji normatywnych w sytuacji, w której regulacje te zostały

wprowadzone w interesie publicznym i zgodnie z zasadami poprawnej legislacji. W tym kontekście nieodpłatna pomoc prawna pozwala łagodzić drastyczne i niesprawiedliwe społecznie konsekwencje reguły *ignorantia iuris nocet*.

Po trzecie, przedmiotowo istotny pozytywny obowiązek prawodawczy odpowiada postulatowi budowy społeczeństwa informacyjnego oraz społeczeństwa opartego na wiedzy. Konstytucyjnym elementem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest bowiem edukacja beneficjentów.

Po czwarte, włączenie nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych wynika ze znaczenia tej pomocy dla ochrony konstytucyjnych praw podmiotowych. Świadczenie pomocy prawnej może być bowiem postrzegane jako środek gwarancji efektywności praw i wolności (np. prawa do sądu, prawa własności, prawa do zabezpieczenia społecznego).

3.4. Argumenty przeciwko włączeniu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych i regulacyjnych

Przeciwko włączeniu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych i regulacyjnych państwa przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, problematyka zabezpieczenia prawnego oraz wyboru drogi postępowania odnośnie do poszczególnych treści systemu prawnego przez jednostkę stanowi sferę jej wolności i wymaga oceny przez pryzmat zasady subsydiarności działań organów władzy publicznej.

Po drugie, świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej stanowi przedmiot działalności organizacji pozarządowych, stymulowanych do działania i podejmowania projektów pilotażowych również ze środków publicznych.

Po trzecie, funkcja ochronna systemu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej może być realizowana w sferze autonomii decyzyjnej jednostki korzystającej z oferowanych na rynku ubezpieczeń ochrony prawnej.

Po czwarte, przeciwko włączeniu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej do kategorii pozytywnych obowiązków prawodawczych może przemawiać wzgląd na ochronę konstytucyjnej wartości, jaką jest równowaga budżetowa.

Po piąte, organy władzy publicznej nie mogą przejmować funkcji i zadań zawodów zaufania publicznego, a w przedmiotowo istotnym kontekście: korporacji prawniczych.

3.5. System pomocy prawnej jako realizacja zasad konstytucyjnych

Projektowany system nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej może być w szczególności ukształtowany albo jako realizacja konstytucyjnego standardu dobra wspólnego i zarazem gwarancja dostępu do sądu, albo jako realizacja konstytucyjnego standardu zabezpieczenia społecznego⁷⁴. Wybór konstytucyjnego wzorca i powiązania z nim projektowanego rozwiązania prawodawczego jest konieczny z uwagi na odmienne standardy i wymagania stawiane regulacji ustawodawczej w świetle orzecznictwa konstytucyjnego. Niewątpliwie bowiem kwalifikacja nieodpłatnej pomocy prawnej jako działania prawodawczego, realizująca konstytucyjne prawo do zabezpieczenia, pozostawia prawodawcy większą swobodę regulacyjną w zakresie kształtowania kryteriów przedmiotowych dostępu, wyłączeń oraz ograniczeń podmiotowych. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego szczegółowe unormowanie form i zakresu zabezpieczenia społecznego należy do ustawodawcy. Nałożony na niego obowiązek urzeczywistnienia wyrażonych w Konstytucji gwarancji socjalnych nie oznacza obowiązku maksymalnej rozbudowy systemu świadczeń. Urzeczywistnienie to musi się dokonać w taki sposób, „aby z jednej strony uwzględniało istniejące

potrzeby, z drugiej możliwości ich zaspokojenia”⁷⁵. Kwalifikacja świadczeń z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej jako działań służących zapewnieniu efektywności prawa do sądu odpowiadałaby z kolei tendencjom rozwojowym prawa europejskiego.

3.6. System pomocy prawnej a sprawiedliwość proceduralna

Niezależnie od wyboru szczegółowych treści projektowanego systemu, procedury udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej powinny odpowiadać konstytucyjnemu standardowi sprawiedliwości proceduralnej, który wynika z art. 2 Konstytucji i znajduje zastosowanie zarówno do władzy sądowniczej, jak i innych organów rozstrzygających o sytuacji prawnej podmiotu praw i wolności.

W wyroku o sygn. P 38/08⁷⁶ Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powierzenie organom władzy publicznej kompetencji do rozstrzygania o udzieleniu ochrony prawnej musi odpowiadać standardom, jakie wyznacza konstytucyjna zasada sprawiedliwości proceduralnej, a w szczególności zagwarantować: a) możliwość bycia wysłuchanym; b) jawność jako zasadę; c) udział podmiotu, którego to postępowanie dotyczy; d) ujawnienie w sposób czytelny motywów uzasadniających rozstrzygnięcie, które umożliwia ewentualną jego weryfikację⁷⁷.

W odniesieniu do systemu nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej istotne jest, że zasady sprawiedliwości proceduralnej znajdują zastosowanie nie tylko do podmiotów stanowiących wyodrębniony aparat administracji publicznej, ale do wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne, niezależnie od podstawy prawnej ich działania (ujęcie funkcjonalne). Zasady te znajdują zastosowanie również na etapie poprzedzającym „postępowanie sądowe”⁷⁸.

74 Szerzej o wykładni pojęcia „zabezpieczenie społeczne” — zob. np. wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252, s. 1280–1281.

75 Wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5, s. 83 i powołane tam orzecznictwo.

76 Wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33.

77 Szerzej o samej zasadzie zob. np. wyroki TK z: 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101, s. 1027–1028; 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2, s. 37–38; 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118, s. 1255.

78 Np. wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178, s. 1882 i n.

3.7. Argumenty przeciwko korzystaniu z procedury administracyjnej w zakresie przydzielania pomocy prawnej

Przeciwko świadczeniu pomocy prawnej w trybie administracyjnego postępowania kończącego się decyzją przemawiają następujące argumenty:

Po pierwsze, powiązanie świadczenia pomocy prawnej z ogólną procedurą administracyjną wymaga zastosowania wszystkich adekwatnych standardów procesowych, a w szczególności standardu zaskarżalności decyzji wydanej w pierwszej instancji oraz kontroli sądowoadministracyjnej.

Po drugie, świadczenie pomocy prawnej w ramach postępowania administracyjnego może – ze względów procesowych lub organizacyjnych – prowadzić do niepożądanych skutków z perspektywy celu projektowanego rozwiązania systemowego – w szczególności w sytuacji, w której procedura administracyjna nie uwzględniałaby znaczenia czynnika czasu dla efektywności udzielanej pomocy prawnej.

Po trzecie, rozwiązanie takie prowadziłoby konsekwentnie do objęcia działań lub zaniechań organu administracji w zakresie pomocy prawnej odpowiedzialnością odszkodowawczą władzy publicznej.

Po czwarte, świadczenie pomocy prawnej w ramach postępowania administracyjnego nie odpowiada postulatowi powszechności i odformalizowania proponowanego rozwiązania systemowego.

Po piąte, udzielanie pomocy prawnej przez wyodrębniony pion administracji publicznej, w wypadku pomocy innej niż informacja prawna prowadziłoby do zaangażowania tego pionu w swoistą wewnętrzną kontrolę innych pionów administracji w sprawach, w których pomoc prawna obejmowałaby swym zakresem zagadnienia procesowego i materialnego prawa administracyjnego.

Po szóste, zważywszy na podległość służbową, dopuszczalność wydawania wewnętrznych instrukcji i pragmatyk, wewnętrznych i wiążących interpretacji przepisów, świadczenie pomocy prawnej przez organy władzy publicznej wymagałoby stworzenia szczególnych gwarancji transparentności. W przeciwnym razie pomoc prawna udzielana przez etatowych pracowników administracji publicznej narażona byłaby

na ryzyko instrumentalizacji oraz podporządkowania polityce organów administracji.

3.8. Wyspecjalizowana jednostka samorządu terytorialnego

– podstawowym ogniwem systemu

Rekomenduje się wprowadzenie regulacji stanowiącej, że informacji prawnej i pomocy prawnej w wariancie podstawowym udzieli utworzony na poziomie jednostki samorządu terytorialnego organ wybierany i odwoływany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, którego działalność finansowana byłaby z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Rekomenduje się w pierwszej kolejności zaangażowanie w tym zakresie powiatów, rad powiatów i utworzenie powiatowego rzecznika pomocy prawnej.

3.9. Możliwość korzystania ze wsparcia wyspecjalizowanych podmiotów spoza administracji

Rekomenduje się przyjęcie regulacji stanowiącej, że informacji prawnej i pomocy prawnej w wariancie podstawowym mogą udzielić podmioty wyłonione w trybie przetargowym, legitymujące się odpowiednimi postanowieniami statutów oraz doświadczeniem.

3.10. Potrzeba wykorzystania wiedzy wykwalifikowanych prawników w sprawach trudnych

Rekomenduje się przyjęcie regulacji stanowiącej, że pomocy prawnej w wariancie kwalifikowanym udzielią adwokaci i radcy prawni, którzy przystąpią do systemu pozasądowej pomocy prawnej na warunkach wynikających z ustawy i aktów wykonawczych.

3.11. Konieczność minimalizowania wymagań formalnych

Zważywszy na sprawiedliwość społeczną, edukacyjny oraz powszechny wymiar projektowanego rozwiązania systemowego, rekomenduje się maksymalne odformalizowanie procedury udzielania pomocy prawnej. W tym celu rekomenduje się przyjęcie re-

gulacji stanowiącej, że udzielanie informacji prawnej i pomocy prawnej w wariacie podstawowym odbywa się bez jakichkolwiek formalności przez powiatowego rzecznika prawnego. W wypadku podmiotów wyłonionych w trybie przetargowym oraz podmiotów świadczących kwalifikowaną pomoc prawną zaleca się uzależnienie tejże pomocy od uzyskania przez beneficjenta systemu stosownego skierowania od powiatowego rzecznika prawnego.

3.12. Kontrola nad prawidłowością realizacji zadań w zakresie pomocy prawnej

Działania rzecznika pomocy prawnej powinny zostać poddane kontroli organu samorządowego. Rekomenduje się przyznanie beneficjentom systemu pomocy prawnej prawa skargi na rzecznika, kierowanej do rady powiatu.

3.13. Centralna instytucja oceniająca funkcjonowanie systemu – Krajowa Rada Pomocy Prawnej

Projektowany system nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej wymaga wprowadzenia zasad ewaluacji i cyklicznej oceny. W tym celu proponuje się ukonstytuowanie centralnego organu odpowiedzialnego za ocenę funkcjonalności, standardów systemu oraz opracowanie rekomendacji, wskazówek i ewentualnych propozycji legislacyjnych potrzebnych w celu dostosowywania systemu do aktualnych i niezbędnych potrzeb społecznych i prawnych (Krajowej Rady Pomocy Prawnej).

3.14. Konieczność dofinansowania samorządu w przypadku powierzenia mu zadań z zakresu pomocy prawnej

Projektowane rozwiązanie systemowe może opierać się na różnych modelach finansowania – budżetowym oraz samorządowym, według formuły zadań własnych i zadań zleconych. Wybór modelu finansowania systemu stanowi konsekwencję jego funkcji oraz organizacji. W wypadku powierzenia świadczenia nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej wyodrębnionemu pionowi administracji publicznej naturalnym rozwiązaniem jest finansowanie budżetowe.

Wybór modelu samorządowego powinien z kolei stanowić konsekwencję powierzenia świadczenia nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej samorządowemu aparatowi administracyjnemu, albo niepublicznym podmiotom.

3.15. Pomoc prawna jako zadanie własne samorządu terytorialnego

Względy prakseologiczne oraz wzgląd na stabilność systemu skłaniają do rozważenia możliwości oparcia go na koncepcji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, ujęte jako zadanie zlecone, uzależnione byłoby bowiem od każdorazowo określanych i zmiennych w czasie, centralnie sterowanych źródeł finansowania.

3.16. Dodatkowe źródła finansowania systemu

Oparcie modelu finansowania systemu nieodpłatnej, pozasądowej pomocy prawnej wyłącznie na budżetowych dotacjach i środkach finansowych pozyskanych z funduszy europejskich oraz innych niepublicznych środkach finansowych, jakkolwiek odpowiadające historycznie rozwojowi poradnictwa prawnego w Polsce, nosi cechy niskiej odporności na sytuacje kryzysowe i wadliwe zarządzanie, co w konsekwencji oznacza niską stabilność systemu. Wymienione środki mogą natomiast stanowić element komplementarny względem środków publicznych w procesie finansowania systemu.

3.17. Wprowadzenie mieszanego systemu finansowania

Postuluje się rozważenie modelu mieszanego, opartego na finansowaniu budżetowym i samorządowym oraz powiązanie świadczenia nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej z wykonywaniem zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wówczas za optymalne można uznać rozwiązanie, w którym z budżetu państwa finansowana jest administracja publiczna w zakresie funkcjonowania Krajowej Rady Pomocy Prawnej, a pozostały zakres funkcjonowania pochodzi z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

3.18. Konieczność wypełnienia norm wynikających z konstytucyjnego testu adekwatności w zakresie finansowania

Wybór modelu finansowania powinien odpowiadać konstytucyjnemu testowi adekwatności dopuszczalnych konstytucyjnie ograniczeń samodzielności finansowania jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności zakładać zmianę wysokości i przeznaczenia dotacji z budżetu oraz zmianę algorytmu liczenia udziału we wpływach z podatków dochodowych.

W świetle art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji nowe obowiązki finansowe jednostek samorządu terytorialnego należy uzasadnić odpowiadając na następujące pytania: 1) czy zakwestionowana norma nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego zadania, o których mowa w art. 167 ust. 1 w zw. z art. 166 ust. 1 Konstytucji?, 2) czy nałożenie tych zadań jest uzasadnione w świetle norm i wartości konstytucyjnych?, 3) czy istnieją ustawowe normy zapewniające jednostce samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych, które służą realizacji nałożonych zadań?, 4) czy istnieje dysproporcja między zakresem zadań i dochodów – uzasadniająca nieadekwatność przyjętego przez prawodawcę rozwiązania?⁷⁹

3.19. Dopuszczenie możliwości współfinansowania pomocy przez beneficjenta

Projektowane rozwiązanie systemowe może uwzględniać współfinansowanie pomocy prawnej przez przynajmniej część beneficjentów systemu, poprzez ustalenie racjonalnych opłat, które jednocześnie chroniłyby system przed nadużyciami i stanowiły uzupełniające źródło finansowania.

3.20. Możliwość wdrożenia tzw. systemu bonów

Względy prakseologiczne skłaniają do rozważenia możliwości organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie systemu bonów (systemu voucherów). Rozwiązanie takie niewątpliwie wzmacnia podmiotowość beneficjentów systemu, którzy samodzielnie mogą decydować o podmiotach udzielających pomocy prawnej. Rozwiązanie to umożliwia precyzyjną kontrolę drogi finansowania udzielanej pomocy prawnej. Ponadto system bonów zdejmuje z organów władzy publicznej ciężar ryzyka i odpowiedzialności za następstwa działania lub zaniechania wybranego podmiotu udzielającego pomocy i przenosi je na beneficjenta systemu. Zagadnienie wymaga jednak przeprowadzenia dalszych szczegółowych badań.

3.21. Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej podmiotów świadczących pomoc

Niezależnie od wybranego modelu organizacyjnego i finansowanego świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej powinno być objęte obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej.

3.22. Potrzeba gromadzenia i upubliczniania informacji związanych z działaniem systemu

Projektowany system nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej wymagać będzie gromadzenia i przetwarzania informacji dziedzinowych i jednostkowych, w tym danych osobowych beneficjentów systemu. Uwzględniając obowiązujące standardy legislacyjne w zakresie ochrony prywatności, konieczne jest odnoszenie się na każdym etapie projektowanych rozwiązań systemowych do wpływu ich na sferę pry-

79 Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. U 8/00 „z istoty (...) zadania własnego wynika, iż jego finansowanie musi mieć charakter samodzielny i kreatywny, tzn. organy samorządu muszą mieć zagwarantowane prawo decydowania w jakiejś mierze o zakresie i sposobie realizacji zadania ustawowo zdefiniowanego, lub co najmniej o sposobie jego realizacji i finansowaniu. Stąd też odpowiedniość wyposażenia samorządu w dochody przeznaczone na realizację zadań własnych na ogół nie wyraża się wprost i jedynie w konkretnych kwotach ani procentach przekazanych środków — lecz w zespole cech, które pozwalają łączyć harmonijnie samodzielność wykonywania i finansowania zadania z taką wysokością środków, płynących z przekazanego ustawowo źródła oraz z taką formą prawną, by tej samodzielności nie zniweczyć, ani też nie uniemożliwiać w ogóle wykonywania zadania (...) Z istoty zadania własnego samorządu wynika zatem to, że zakres i sposób jego finansowania winien zawsze być przedmiotem decyzji politycznej odpowiednich organów, które same decydują o sposobie jego wykonania w relacji do wykonywania innych zadań własnych” (wyrok z 28 czerwca 2001 r., sygn. U 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123).

watności (*privacy by design*)⁸⁰. Debata o wprowadzonych w ostatnim czasie wielkoskalowych systemach gromadzenia danych osobowych (np. systemie informacji oświatowej⁸¹) oraz analiza przebiegu procesu

legislacyjnego w tym zakresie⁸² skłaniają do podjęcia prac nad ochroną danych beneficjentów systemu pomocy prawnej na jak najwcześniejszym etapie.

80 Szerzej o koncepcji wbudowania ochrony prywatności w fazę projektowania zob. wystąpienie W. R. Wiewiórowskiego podczas konferencji „Reforma regulacji ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej. Wstępna ocena jej zakresu i konsekwencji”, Warszawa 2012. W ocenie GIODO, założeniem *privacy by design* jest wbudowanie prywatności w projekt, a nie jej dobudowywanie. W ramach *privacy by design* unika się stosowania środków naprawczych, skupiając się na stosowaniu środków zapobiegawczych w celu niedopuszczania do ziszczenia się ewentualnych ryzyk. Elementem idei prywatności w fazie projektowania jest także prywatność w ustawieniach domyślnych (*privacy by default*), która dotyczy konkretnego momentu w procesie tworzenia i funkcjonowania systemu, momentu konfrontacji użytkownika z tym systemem. Założeniem *privacy by design* jest również zagwarantowanie pełnej funkcjonalności i osiągnięcie wartości dodanej poprzez realizację wszystkich interesów. Koncepcja wymaga pełnej transparentności i otwartości projektu, stawia na rozwiązania całościowe i trwałe, obejmujące cały cykl powstawania i funkcjonowania systemu (<http://www.europapraw.org/news/reforma-regulacji-ochrony-danych-osobowych-w-unii-europejskiej-wstepna-ocena-jej-zakresu-i-konsekwencji%E2%80%9D-podsumowanie-konferencji-giodo>).

81 Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz. U. Nr 139, poz. 814; ze zm.).

82 Postanowienie TK z 6 listopada 2012 r., sygn. K 5/12 oraz <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=551>.

Bibliografia

1. Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).
- Dyrektywa Rady Europejskiej 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. 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 (Dz. Urz. UE z 2003 r. L Nr 26, s. 41–47).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE z 26 października 2010 r., L Nr 280, s. 1–7).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r., Nr 98, nr 1071, ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2009 r. Nr 146, poz. 1188, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2010 r., Nr 10, poz. 65, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 126, poz. 1069).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r., poz. 270).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego załatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania (Dz. U. z 2005, Nr 10, poz. 67).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r., Nr 175, poz. 1362, ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2010, nr 90, poz. 254, ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2012, Nr 404, ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. z 2002, Nr 163, poz. 1348, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2002, Nr 163, poz. 1349, ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wynagrodzenia za czynności doradcy podatkowego w postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz szczegółowych zasad ponoszenia kosztów pomocy prawnej udzielonej przez doradcę podatkowego z urzędu (Dz. U. Nr 31, poz. 153).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy oraz określenia wzoru urzędowego formularza przekazania wniosku o przyznanie prawa pomocy (Dz. U. 2005, Nr 144, poz. 2073).

2. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z 21 maja 2001 r., sygn. K 30/01, OTK ZU nr 3/A/2002, poz. 32.
- Wyrok TK z 28 czerwca 2001 r., sygn. U. 8/00, OTK ZU nr 5/2001, poz. 123.
- Wyrok TK z 20 listopada 2001 r., sygn. SK 15/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 252.
- Wyrok TK z 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU nr 9/A/2003, poz. 97.
- Wyrok TK z 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU nr 1/A/2006, poz. 2.
- Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., sygn. K 6/06, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 45.
- Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. SK 23/05, OTK ZU nr 8/A/2006, poz. 94.
- Wyrok TK z 2 października 2006 r., sygn. SK 34/06, OTK ZU nr 9/A/2006, poz. 118.
- Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. P 37/07, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 80.
- Wyrok TK z 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK ZU nr 6/A/2008, poz. 101.
- Wyrok TK z 1 grudnia 2008 r., sygn. P 54/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 171, s. 1813.
- Wyrok TK z 15 grudnia 2008 r., sygn. akt P 57/07, OTK ZU nr 10/A/2008, poz. 178.
- Wyrok TK z 21 lipca 2009 r., sygn. K 7/09, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 113.
- Wyrok TK z 27 stycznia 2010 r., sygn. SK 41/07, OTK ZU nr 1/A/2010, poz. 5.
- Wyrok TK z 12 maja 2011 r., sygn. P 38/08, OTK ZU nr 4/A/2011, poz. 33.

3. Orzeczenia innych sądów

- Wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r., C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, Zb. Orz. 2010, s. I-3849.
- Wyrok ETPC z 9 października 1979 r., skarga nr 6289/73, *Airey przeciwko Irlandii*.
- Wyrok ETPC z 26 lutego 2002 r., skarga nr 46800/99, *Del Sol przeciwko Francji*.
- Wyrok ETPC z 26 lutego 2002 r., skarga nr 38784/97, *Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.
- Wyrok ETPC z 26 sierpnia 2008 r., skarga nr 14565/04, *VP Diffusion Sarl przeciwko Francji*.
- Wyrok ETPC z 27 listopada 2008 r., skarga nr 36391/02, *Salduz przeciwko Turcji*.
- Wyrok ETPC z 11 grudnia 2008 r., skarga nr 4268/04, *Panovits przeciwko Cyprowi*.
- Wyrok ETPC z dnia 13 stycznia 2010 r., skarga nr 7377/03, *Dayanan przeciwko Turcji*.
- Wyrok ETPC z 14 października 2010 r., skarga nr 1466/07, *Brusco przeciwko Francji*.
- Uchwała SN z 21 września 2000 r., sygn. III CZP 14/00, OSNC nr 2/2001, poz. 21.

4. Inne dokumenty

- Rzecznik Generalny P. Mengozzi z 2 września 2010 r. do sprawy *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, C 279/09.
- Komisja Europejska, COM (2010)392 z 20.7.2010 r.
- Komisja Europejska, COM (2011)326 z 8.6.2011 r.
- Decyzja Komisji z dnia 9 listopada 2004 r. ustanawiająca wzór formularza wniosku o pomoc praw-

ną zgodnie z dyrektywą Rady 2003/8/WE w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimum wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz. Urz. UE z 10 grudnia 2004 r., L Nr 365, s. 27–34).

5. Literatura

- M. Bernatt, *Spółeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Warszawa 2009.
- M. Bernatt, D. Pudziańska, *Europejskie Forum Pro Bono*, „Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC”, Nr 10/2007.
- A. Bodnar, *Litygacje strategiczne dotyczące systemu dostępu do pomocy prawnej*, [w:] *Obywatel i Prawo II edycja. Raport z realizacji Programu*, red. E. Morawska, Warszawa 2006.
- A. Bodnar, B. Grabowska, P. Osik, *Opinie przyjaciela sądu (amicus curiae) w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003.
- Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008.
- Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji czwartej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2009.
- J. Ciapała, *Formy pomocy prawnej udzielanej przez poradnie*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna. Idea, organizacja, metodologia*, red. D. Łomowski, Warszawa 2005.
- F. Czernicki, *Współpraca organizacji pozarządowych z korporacjami prawniczymi*, [w:] *Obywatel i Prawo II edycja. Raport z realizacji programu*, red. E. Morawska, Warszawa 2006.
- K. Gonera, *Komentarz do ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych*, Warszawa 2007.
- K. Gonera, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.
- P. Hadrych, *Warunki dopuszczenia przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu sądowym*, „Prokuratura i Prawo” Nr 2/2002, s. 53.
- S. Karoluk, A. Pawłowski, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, Legalis.
- W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania*, [w:] *Obywatel i Prawo II edycja. Raport z realizacji programu*, red. E. Morawska, Warszawa 2006, s. 93.
- B. Legutko, *Studenci uniwersyteckich poradni prawnych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych na podstawie ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym z 27.7.2005 r.*, „Klinika” nr 5/2006.
- K. Marszał, *Przedstawiciel społeczny w procesie karnym*, „Problemy Prawa Karnego” Nr 24/2001, s. 124.
- T. Misiuk, *Zadania organizacji społecznych w sądowym postępowaniu cywilnym*, PiP, Nr 9/1966.
- K. Pachnik, *Dopuszczalny zakres pomocy prawnej świadczonej w ramach UPP (klinik praw)*, „Klinika” nr 8/2010, s. 8-11 i por. J. Pisuliński, *Regulacje prawne oraz propozycje uregulowania statusu prawnego poradni*, [w:] *Studencka Poradnia Prawna*.
- K. Papke-Olszauskas, K. Woźniewski, *Przedstawiciel społeczny w polskim procesie karnym – wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” Nr 11/2003, nr 11, s. 147.
- J. A. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, [w:] *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Lublin 2005, Vol. XII.

- G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny”, nr 3–4/2005.
- T. Schimanek, *Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji czwartej edycji*, red. A. Winiarska, Warszawa 2009.
- T. Schimanek, *Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?*, [w:] *Obywatel i Prawo VI, Wybrane problemy i rekomendacje*, red. A. Winiarska, Warszawa 2012.
- D. Sześciło, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego a udział fundacji w postępowaniu administracyjnym*, „Trzeci Sektor” Nr 11/2007.
- S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
- P. Wąglowski, *Internet jako źródło informacji i porad prawnych*, [w:] *Obywatel i prawo. Raport z realizacji czwartej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2009.
- G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008.
- M. Ziółkowski, *Przegląd opracowań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zestawienie najważniejszych źródeł finansowania za lata 2000–2010*, INPRIS 2011.

Załączniki

WYKŁADY EKSPERTÓW
W RAMACH FORUM
DEBATY PUBLICZNEJ

1. Organizacyjne i finansowe uwarunkowania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce⁸³

TOMASZ SCHIMANEK

Warto na początku określić dwie istotne kwestie związane z bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim, które nie zawsze są powszechnie uświadamiane. Obie wiążą się z określeniem „bezpłatne”. Bezpłatne poradnictwo oznacza, że osoba korzystająca z porady nie płaci za nią, nie oznacza natomiast, że z jego organizacją i świadczeniem nie wiążą się określone koszty. Koszty te nie są jednak pokrywane przez beneficjenta, a najczęściej przez podmiot, który organizuje świadczenie porad prawnych i obywatelskich. Warto podkreślić ten fakt, gdyż niektórzy stawiają znak równości pomiędzy określeniami: bezpłatne i bezkosztowe.

Druga kwestia to jakość świadczenia porad. W wielu miejscach nadal pokutuje przekonanie, że bezpłatność porad oznacza ich niską jakość. To, że porady są bezpłatne dla beneficjentów, nie jest usprawiedliwieniem dla ich złej organizacji czy niskiej jakości. Wręcz przeciwnie, ogromne zaufanie, jakim obdarzają doradców ich klienci, najczęściej będący w trudnej sytuacji życiowej, wymusza sprawną organizację gwarantującą wysoką jakość udzielanych porad.

Należy podkreślić, że świadczenie bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich wymaga dobrej organizacji, wysokiej jakości i odpowiednich zasobów (przede wszystkim ludzkich i finansowych), które to zagwarantują.

Problemy związane z określeniem organizacyjnych i finansowych uwarunkowań świadczenia poradnictwa

W Polsce nie ma prawnych regulacji dotyczących świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej, nie ma także jednego, dominującego modelu poradnictwa, który byłby stosowany w praktyce. Dlatego też bardzo trudno jest określić uniwersalne uwarunkowania organizacyjne i finansowe poradnictwa. Mamy bowiem na razie do czynienia ze zbiorem indywidualnych przypadków, i to bardzo zróżnicowanych. W praktyce poradnictwo jest prowadzone w różnych formach organizacyjnych, przez podmioty należące do różnych sektorów, różna jest także rola samego poradnictwa w działalności tych podmiotów. Czynniki te mają z pewnością wpływ na organizację świadczenia usług i koszty z tym związane.

Ze względu na umiejscowienie poradnictwa w całościach działalności podmiotu odpowiadającego za jego organizację można wyróżnić trzy podstawowe typy podmiotów:

- pierwszy, to instytucje i organizacje, dla których poradnictwo prawne i/lub obywatelskie jest główną, czasami jedyną formą działalności; inaczej mówiąc podmioty te są powołane po to, aby świadczyć bezpłatne porady, jak to ma miejsce w przypadku Biur Porad Obywatelskich czy Studenckich Poradni Prawnych,

83 Referat wygłoszony na spotkaniu eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP 16 kwietnia 2012 r.

- drugi obejmuje podmioty, dla których poradnictwo ma charakter stały, ale jest uzupełnieniem działalności głównej danego podmiotu, obejmującej inne formy wsparcia, np. pomoc finansową, psychologiczną, socjalną czy odpłatną pomoc prawną; taki charakter ma poradnictwo świadczone przez wiele organizacji pozarządowych, publicznych instytucji pomocy społecznej czy też adwokatów lub radców prawnych,
- trzeci typ to podmioty, dla których poradnictwo ma charakter akcyjny, często nieregularny, w dużej mierze warunkowany możliwościami osób udzielających porad; najczęściej tego typu poradnictwo przybiera formę dyżurów prawnika w parafii czy organizacji pozarządowej, albo akcji realizowanych na przykład przez radców prawnych czy adwokatów.

W przypadku pierwszego typu podmiotów znaczenie organizacji świadczenia porad i ich jakości bywa większe niż dla podmiotów drugiego typu, czy tym bardziej trzeciego. Dobra organizacja i przywiązywanie znaczenia do jakości porad implikują większe koszty związane z prowadzeniem poradnictwa niż na przykład dyżur prawnika w ośrodku pomocy społecznej raz w miesiącu. Z dużym prawdopodobieństwem można więc powiedzieć, że dla typu pierwszego koszty świadczenia usług poradniczych bywają wyższe niż dla typu drugiego i zdecydowanie wyższe niż dla typu trzeciego.

Z pewnością także łatwiej jest określić realne koszty związane ze świadczeniem usług poradniczych w podmiotach pierwszego typu, głównie dlatego, że wszystkie lub większość kosztów ich bieżącej działalności wiąże się z poradnictwem. W przypadku drugiego typu podmiotów będzie to bardziej skomplikowane, gdyż część kosztów porad jest włączana w inne koszty bieżącej działalności; jeszcze trudniejsze może się to okazać w przypadku trzeciego typu podmiotów. W ich przypadku można często usłyszeć, na przykład od adwokatów, że dyżury nic nie kosztują, bo oni poświęcają swój czas *pro bono*; za pokój przyjąć też nie płacą, ponieważ należy do ich kancelarii. Rzeczywiście, to prawda – mimo że adwokat czy jego kancelaria w takich przypadkach nie wydają pieniędzy na świadczenie

bezpłatnych porad prawnych, to jednak zasoby przy tym wykorzystywane (pomieszczenie, czas pracy adwokata, papier, komputer) stanowią także koszty, które w innych okolicznościach będą musiały zostać realnie poniesione. Pomijanie tego typu kosztów *de facto* zaburza rzeczywisty obraz organizacyjno-finansowych uwarunkowań świadczenia usług poradniczych.

Trudności z określeniem kosztów poradnictwa będą wynikać także z kultury organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego za świadczenie porad. Najmniejsze z tym problemy będą miały organizacje pozarządowe, gdyż posiadają największe doświadczenia z kulturą projektową, wymuszającą szczegółowe budżetowanie realizowanych działań. Największe problemy będą dotyczyć instytucji publicznych, które mają swoje zasady i wymogi dotyczące budżetowania działalności, często ujmujące koszty w formie zbiorczych pozycji czy kategorii. Czasami uniemożliwiają one dokładne określenie kosztów szczegółowych czy też powiązania kosztów z określonymi usługami, zwłaszcza, jeżeli nie jest to wymagane prawem. Takie podejście do budżetowania działalności często powoduje, że podając koszty świadczenia porad prawnych i obywatelskich instytucje publiczne je zaniżają, pomijając na przykład koszty pośrednie czy koszty stałe, znajdujące się w innych „szufladkach” budżetowych.

Dość powszechne jest także pomijanie w kalkulacjach kosztów poradnictwa tych kosztów, za które organizator porad nie musi płacić, czego egzemplifikacją jest wspomniany wyżej przykład pomijania kosztów przez adwokatów świadczących porady *pro bono*. Taka praktyka ma także niekorzystny skutek uboczny, zdarza się bowiem, że różne źródła finansowania nie chcą pokrywać tego typu kosztów, twierdząc, że przecież inni ich nie wykazują.

Czynniki wpływające na organizację poradnictwa i koszty z tym związane

Wpływ na organizację poradnictwa, a także koszty jego prowadzenia, ma z pewnością standaryzacja działań poradniczych. Przyjmowanie przez podmioty świadczące poradnictwo standardów świadczenia usług jest gwarancją jakości usługi dla beneficjenta, ale również zobowiązaniem dla świadczeniodaw-

cy, który musi zapewnić taką organizację usług, aby zagwarantować zachowanie przyjętych standardów. To z kolei pociąga za sobą konieczność ponoszenia określonych kosztów związanych z organizacją świadczenia usług.

Przykładem mogą być standardy działalności Studenckich Poradni Prawnych (SPP), z których wynikają wprost lub pośrednio kwestie związane z odpowiedzialnością organizacją usług poradniczych. Standardy mówią na przykład o tym, że każda poradnia prowadzi sekretariat. Forma i zakres sekretariatu zależy od możliwości finansowych poradni, ale zawsze „istnieje miejsce, w którym klient może uzyskać informacje o stanie jego spraw prowadzonych przez poradnię; sekretariat czynny jest we wszystkie dni robocze przez co najmniej godzinę lub jeżeli nie jest to możliwe, w regularnie wyznaczonych porach, jednak co najmniej dwa razy w tygodniu, za każdym razem co najmniej przez godzinę; Poradnia informuje klientów o godzinach otwarcia sekretariatu”⁸⁴. Taki standard warunkuje zarówno niezbędne minimum organizacyjne (lokal, pracownik, czas pracy), jak i związane z nim koszty.

Inny przykład: osoba korzystająca z porad Biura Porad Obywatelskich ma prawo do korzystania z „pomieszczenia zapewniającego dyskrecję i poufność”⁸⁵. To dość ogólny zapis, ale wynika z niego jasno konieczność posiadania przez biuro wydzielonego pokoju, przeznaczonego wyłącznie na potrzeby udzielania porad. To także implikuje określone koszty związane z pozyskaniem i utrzymaniem takiego pomieszczenia.

Standaryzacja świadczenia usług pociąga za sobą również innego rodzaju zobowiązania, związane z utrzymaniem standardów i kontrolą ich przestrzegania. Standardy SPP przewidują w tym zakresie na przykład bieżący nadzór merytoryczny: „Działalnością poradni kieruje kierownik poradni, którym jest samodzielny pracownik naukowy. Sprawuje on nadzór merytoryczny nad świadczoną przez poradnię pomocą prawną”. Standardy przewidują także stałą wymianę doświadczeń osób udzielających porad:

„Poradnia organizuje z uwzględnieniem kalendarza akademickiego co najmniej cotygodniowe seminaria poświęcone omówieniu spraw, nad którymi obecnie pracuje Poradnia lub jej jednostka organizacyjna”. Tego rodzaju standardy także wpływają na organizację pracy i implikują koszty, które co prawda – tak jak w przypadku wspomnianych seminariów czy szkoleń dla osób udzielających porad – nie są bezpośrednio kosztami świadczonych porad, ale są niezbędne dla utrzymania ich wysokiej jakości.

Czynnikami mającym wpływ na organizację i finansowe potrzeby świadczenia usług poradniczych jest ich zakres terytorialny. Im większy obszar objęto poradnictwem, tym większy potencjał kadrowy i lokalowy jest niezbędny do rzetelnej obsługi potencjalnych klientów. Ważny w tym kontekście jest typ obszaru objętego poradnictwem – im większe miasto, tym większa liczba potencjalnych klientów. W przypadku obszarów wiejskich ta prawidłowość nie będzie występowała z uwagi na trudności komunikacyjne z dotarciem do miejsca, w którym udzielane są porady.

Wpływ na organizację porad ma także specyfika osób korzystających z porad prawnych. W niektórych przypadkach specyfika ta warunkuje dodatkowe wymagania organizacyjne i finansowe. Przykładem mogą być osoby niewidome, dla których niezbędne jest przygotowywanie informacji czy dokumentów w języku Braille’a czy też osoby głuchonieme, w przypadku których osoba udzielająca porad musi posiadać znajomość języka migowego. Dotyczy to również osób starszych, chorych i niepełnosprawnych, które powinny mieć łatwy dostęp do pomieszczeń, w których udzielane są porady. Poradnictwo skierowane do tego typu grup odbiorców, zwane często specjalistycznym, będzie powodować zwiększenie kosztów jego funkcjonowania w porównaniu do poradnictwa ogólnego.

Sposób organizacji i koszty świadczonych usług poradniczych zależą również od formy prowadzenia poradnictwa. Forma najczęściej dostosowana jest

84 Fragment standardów Studenckich Poradni Prawnych, więcej na stronie internetowej: www.fupp.org.pl

85 Fragment standardów Biur Porad Obywatelskich, więcej na stronie internetowej: www.zbpo.org.pl

do potrzeb i możliwości potencjalnych beneficjentów. Obok stałych biur, porady mogą być świadczone na przykład w formie mobilnych punktów lub dyżurów prawników w specjalistycznych placówkach, m.in. zakładach karnych. W ostatnim czasie zaczyna rozwijać się również poradnictwo za pośrednictwem Internetu. Specyficzną formą udzielania porad prawnych jest *street law*⁸⁶. Każda z tych form generuje określony sposób organizacji usług oraz wynikające z niego koszty ich prowadzenia.

Istotne jest także to, że – w szczególności w przypadku podmiotów, dla których poradnictwo jest główną formą działalności – świadczenie porad prawnych czy obywatelskich jest ściśle powiązane z innymi działaniami, na przykład edukacją prawną lub obywatelską czy mediacjami. W szczególnych przypadkach są to również koszty reprezentacji klienta przed sądem lub organami administracji publicznej. Poradnictwo i edukacja są niekiedy tak ściśle powiązane, że trudno je organizacyjnie i finansowo rozdzielić.

Wpływ na organizację i koszty poradnictwa ma również zakres spraw, których dotyczą porady. Na podstawie doświadczeń programu „Obywatel i Prawo”⁸⁷, a także doświadczeń Biur Porad Obywatelskich można stwierdzić, że większość udzielanych porad obywatelskich dotyczy relacji obywatel – administracja publiczna. Inaczej zakres poradnictwa wygląda w przypadku SPP, które nie świadczą poradnictwa obywatelskiego, lecz wyłącznie prawne. W ich przypadku dominują porady z zakresu prawa cywilnego i karnego. Zakres spraw, z którymi zgłaszają się obywatele, implikuje formy udzielania porad, ale przede wszystkim dobór osób udzielających porad.

Specyfika klientów, na przykład to, czy są to osoby pracujące, czy nie, także ma wpływ na organizację i koszty poradnictwa. Jeżeli większość klientów to osoby pracujące, nie ma sensu, aby doradcy dyżurowali codziennie przez osiem godzin, wystarczy wtedy czterogodzinny dyżur po godzinie 16-tej. Warunkuje

to czas pracy doradców i czas wykorzystania lokalu, co wpływa na koszty.

Główne koszty świadczenia bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Najczęściej pojawiające się koszty związane z organizacją bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich to:

- koszty związane z posiadaniem i utrzymaniem pomieszczeń niezbędnych do prowadzenia poradnictwa; doświadczenie wskazuje, że powinny być to minimum dwa pomieszczenia: pokój biurowy – sekretariat, który jest punktem kontaktowym dla potencjalnych klientów oraz zapleczem administracyjnym, przystosowanym do przechowywania dokumentacji związanej z udzielanym poradnictwem, oraz pokój porad, zapewniający intymność i łatwy dostęp dla osób starszych i niepełnosprawnych. Koszty w tym przypadku to wynajęcie odpowiednich pomieszczeń, czynsz, media, ochrona lokalu, czasami również konieczność jego adaptacji do potrzeb osób korzystających z poradnictwa;
- koszty związane z obsługą klienta korzystającego z porad, czyli przede wszystkim sprzęt i wyposażenie biurowe, komputer z dostępem do Internetu i oprogramowaniem umożliwiającym dostęp do aktualnych przepisów prawnych, drukarka, kserokopiarka, telefon, materiały eksploatacyjne (papier, toner do drukarki), koperty, znaczki, itp.;
- koszty związane z informacją oraz edukacją prawną i obywatelską, będącą najczęściej sposobem dotarcia do potencjalnych klientów z informacją o dostępnych usługach poradniczych; mogą to być koszty przygotowania, druku i dystrybucji ulotek informacyjnych, plakatów, broszur poradniczych, spotkań informacyjnych, szkoleń, prezentacji, w tym koszty osób udzielających informacji czy trenerów;
- koszty związane z administracją, najczęściej będzie to koszt pracownika administrującego biurem –

86 *Street law* (ang.), dosłownie: prawo na ulicy, prawo na co dzień – sposób nauczania prawa obywateli w ich środowisku, np. w szkole, miejscu pracy, na ulicy.

87 „Obywatel i Prawo” to program wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowany przez Instytut Spraw Publicznych.

sekreteriatem, koszty usług księgowych oraz koszty wyposażenia i materiałów biurowych;

- koszty związane z pracą doradców; utarło się, że doradcy pracują *pro bono*, ale nie jest to regułą, na przykład w instytucjach publicznych są to osoby kontraktowane do świadczenia porad i otrzymują z tego tytułu wynagrodzenie. Podobnie jest w niektórych organizacjach pozarządowych. W niektórych przypadkach stosowana jest w organizacjach pozarządowych forma pośrednia w postaci ryczałtowego wynagrodzenia bądź płacenia doradcom za prowadzone przez nich spotkania informacyjne czy szkolenia, nie tylko za same porady. Doradcy otrzymują zwrot kosztów przejazdów czy też delegacji w przypadku, gdy świadczenie usług wiąże się z koniecznością wyjazdu poza miejsce zamieszkania. Istotny jest również koszt ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej doradców;
- koszty związane z utrzymaniem jakości świadczonych usług poradniczych; najczęściej będą to koszty osoby, która pełni nadzór formalny i/lub merytoryczny (superwizor), koszty okresowych spotkań służących ocenie prowadzonego poradnictwa i wymianie wiedzy i doświadczeń oraz koszty podnoszenia wiedzy i umiejętności doradców (zakup publikacji, udział w seminariach, konferencjach czy szkoleniach);
- koszty sieciowania; jeżeli myślimy o powszechnym systemie poradnictwa, jednostki tego systemu będą tworzyć sieć, w ramach której będą musiały – w większym lub mniejszym stopniu – współpracować ze sobą; spowoduje to dodatkowe koszty, na przykład związane z udziałem w spotkaniach, dodatkowym czasem pracy poświęconym na przygotowywanie sprawozdań, czy wzajemną komunikację.

Wysokość opisanych kosztów zależy od tak wielu czynników, że trudno racjonalnie ją oszacować. Z pewnością można powiedzieć, że największy może być koszt pracy doradców. O ile obecnie możliwe jest korzystanie z pracy *pro bono*, o tyle w rozwiązaniu systemowym, w którym doradcy będą stale, zawodowo zajmować się udzielaniem bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich, konieczne jest uwzględ-

nienie odpowiedniego wynagrodzenia za te usługi, przynajmniej w przypadku osób, dla których będzie to główna forma aktywności zawodowej. Istotną pozycją w budżecie będą także koszty związane z lokalami i bieżącą obsługą działalności poradniczej oraz koszty informacji i edukacji.

Doświadczenie pokazuje, że największe trudności w sfinansowaniu będą dotyczyć kosztów pośrednio związanych z udzielaniem samych porad, to znaczy kosztów administracyjnych i kosztów związanych z utrzymaniem jakości świadczonych porad. Tego typu koszty są niechętnie finansowane, w szczególności przez publiczne źródła finansowania. Należy przy tym podkreślić, że dla sprawnego, efektywnego i wysokiej jakości poradnictwa wszystkie wymienione rodzaje kosztów są niezbędne.

Finansowanie działalności poradniczej

Potencjalnie najważniejszym źródłem finansowania poradnictwa powinny być samorządy, gdyż poradnictwo stanowi wsparcie dla ich mieszkańców, w szczególności tych w trudnej sytuacji życiowej. Dzięki pomocy doradców obywatele mogą sami lepiej zaspokajać swoje potrzeby, a zaspokajanie potrzeb mieszkańców jest celem działań władz lokalnych.

Powyższe tezy są tym bardziej istotne, że poradnictwo, z punktu widzenia samorządów i administracji rządowej, realizuje kluczowe zadania samorządów, na przykład jest formą:

- wsparcia dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, służącego wyjściu z tych sytuacji i usamodzielnieniu się życiowemu (pomoc społeczna),
- dostarczania obywatelowi informacji na temat jego praw publicznych, a także informacji o działaniach administracji publicznej (edukacja publiczna),
- wsparcia dla osób dotkniętych problemem alkoholowym czy też narkomanią oraz ich rodzin (profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych oraz przeciwdziałanie narkomanii),
- edukowania świadomych, zdolnych do wykorzystania instytucji samorządu lokalnego mieszkańców (wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej),

- wsparcia dla rodzin w trudnych sytuacjach życiowych, np. w konfliktach małżeńskich, przemocy w rodzinie, czy też bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (polityka prorodzinna),
- wsparcia osób niepełnosprawnych w ich integracji społecznej i zawodowej (wspieranie osób niepełnosprawnych),
- wsparcia pracowników oraz osób poszukujących pracy w zakresie ich praw i obowiązków, a także praw i obowiązków pracodawców i instytucji rynku pracy, co przyczynia się do ich aktywizacji oraz integracji zawodowej i społecznej (przeciwdziałanie bezrobociu i polityka rynku pracy),
- dostarczania konsumentom informacji o ich prawach i instytucjach, które mogą ich wspierać (ochrona praw konsumentów).

W praktyce, mimo że coraz więcej samorządów świadczy poradnictwo prawne lub wspiera usługi poradnicze świadczone przez organizacje pozarządowe, nie są to nadal działania powszechne. Wynika to z kilku przyczyn. Pierwsza, to brak prawnej definicji poradnictwa, co powoduje, że nie jest ono samodzielną formą działania, lecz jednym z wielu instrumentów wykorzystywanych przez instytucje publiczne. Dotyczy to jedynie poradnictwa prawnego, które można w miarę prosto określić jako porady udzielane przez prawnika w zakresie stosowania prawa. W katalogu tych instrumentów nie mieści się natomiast poradnictwo obywatelskie, które bardzo trudno jest opisać i zdefiniować. Brak jasnych zapisów ustawowych dotyczących poradnictwa jako formy realizacji zadań publicznych jest istotną barierą także z tego powodu, że zgodnie z powszechną zasadą obowiązującą w administracji publicznej, jeżeli coś nie jest wskazane w ustawie, to jest zakazane.

Drugim istotnym powodem ograniczonego wykorzystywania poradnictwa przez samorządy jest – jeszcze dość znikoma – świadomość znaczenia poradnictwa jako formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu i reintegracji społecznej. Inny powód to brak w administracji samorządowej prawników, którzy byłiby przygotowani do świadczenia porad dla obywateli i jednocześnie brak na terenie gminy czy powiatu podmiotów, którym samorząd mógłby zlecić

świadczenie takiej usługi. Przybywa wprawdzie organizacji poradniczych, ale nadal jest to kropla w morzu potrzeb.

Z pewnością nie najważniejszą, ale wartą wspomnienia przyczyną ograniczonego angażowania się samorządów w rozwój poradnictwa, zwłaszcza obywatelskiego, jest postrzeganie go jako narzędzia wymierzonego w administrację publiczną, gdyż większość spraw, z którymi przychodzą obywatele np. do biura porad obywatelskich, dotyczy właśnie relacji obywatel – administracja publiczna.

Nie znaczy to, że obecnie samorządy nie angażują się w poradnictwo. W ośrodkach pomocy społecznej, powiatowych centrach pomocy rodzinie, czasem w urzędach gminy czy powiatu odbywają się dyżury prawników; coraz częściej poradnictwo zlecane jest jako zadanie publiczne organizacjom pozarządowym, samorządy udostępniają lokale na potrzeby poradnictwa czy też przeprowadzają kampanie informacyjne o możliwości skorzystania z bezpłatnych porad prawnych. Nadal jednak są to liczone w dziesiątki przypadki, a nie gminny czy powiatowy standard.

Wspomniane wyżej bariery w rozwoju poradnictwa dotyczą również administracji rządowej. Jedyna może różnica polega na tym, że na poziomie centralnym jest znacznie więcej instytucji publicznych, które w zakresie swojego działania posiadają, jako stały instrument, poradnictwo prawne. Jednakże administracja rządowa nie zleca poradnictwa podmiotom spoza sektora finansów publicznych; brakuje wydzielonych programów wsparcia rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Podmioty świadczące poradnictwo korzystają z programów nastawionych na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego i demokracji, na przykład Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, czy Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego; muszą przy tym wspierać poradnictwo innymi działaniami, które są finansowane przez te fundusze. Dodatkowe wsparcie może uzyskać poradnictwo specjalistyczne, głównie z wyspecjalizowanych źródeł finansowania wspierających określone grupy społeczne, na przykład z Państwowego

Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Ważną, ale okresową możliwością finansowania było wsparcie poradnictwa z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (w obecnym okresie programowania funduszy unijnych nie będzie już tego rodzaju wsparcia).

Fundusze prywatne reprezentuje obecnie w zasadzie jedyny program wsparcia adresowany wprost do poradnictwa, czyli wspomniany wcześniej Program Obywatel i Prawo. Organizacje świadczące poradnictwo, podobnie jak w przypadku publicznych źródeł finansowania, uzyskują również wsparcie od prywatnych fundacji na realizację innych zadań, w ramach których „przemycają” (jeżeli jest to możliwe) poradnictwo. Prywatni darczyńcy korporacyjni lub indywidualni pojawiają się sporadycznie, najczęściej zresztą jest to wsparcie rzeczowe lub lokalowe oraz w mniejszym stopniu darowizny pieniężne i odpis 1%. W części koszty poradnictwa pokrywane są ze źródeł własnych pochodzących z działalności gospodarczej lub działalności statutowej odpłatnej – w przypadku organizacji pozarządowych – czy też składek członkowskich.

Barierą ograniczającą uruchamianie własnych zasobów przez firmy prawnicze świadczące poradnictwo jest obłożenie ich podatkiem VAT, a ich beneficjentów podatkiem PIT. Opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób fizycznych może być także problemem w przypadku usług świadczonych przez inne podmioty, np. organizacje pozarządowe. Kwestie podatkowe wymagają uregulowania na obecnym etapie; muszą być także brane pod uwagę w projektowaniu przyszłych rozwiązań systemowych.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń można stwierdzić, że pozyskanie środków na świadczenie usług poradniczych jest jednym z najpoważniejszych wyzwań dla podmiotów organizujących poradnictwo. Dotyczy to podmiotów publicznych, ale przede wszystkim niepublicznych. Brak stałych, silnych źródeł finansowania powoduje – zwłaszcza w przypadku organizacji pozarządowych – proble-

my z ciągłością prowadzenia poradnictwa, co ma negatywny wpływ na zaufanie potencjalnych beneficjentów. Utrudnia to również utrzymanie współpracy z prawnikami i powoduje, że często po okresie przerwy podmioty organizujące poradnictwo zmuszone są od nowa poszukiwać i pozyskiwać prawników. Zlecenie prowadzenia poradnictwa przez instytucje publiczne odbywa się najczęściej w drodze konkursowej, co zawsze rodzi element niepewności dotyczący wyniku konkursu i utrudnia bardziej długofalowe planowanie działalności poradniczej. Inną konsekwencją takiego mechanizmu finansowania jest uzależnienie podmiotów świadczących poradnictwo od dotacji i źródeł ich finansowania⁸⁸.

Projektując rozwiązania systemowe w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego, warto rozważyć różne warianty jego organizacji i finansowania. Niezależnie jednak od przyjętego wariantu poradnictwo musi opierać się na środkach publicznych z uwagi na jego znaczenie dla obywateli i dla państwa. Jednym z możliwych wariantów jest przejęcie poradnictwa przez podmioty publiczne, na przykład – jak to planowano kilka lat temu – przez instytucje pomocy społecznej. Jest to rozwiązanie gwarantujące w miarę stabilne finansowanie poradnictwa, ale mające też bardzo wiele słabych stron, począwszy od ograniczeń dotyczących zakresu podmiotowego i przedmiotowego poradnictwa (będzie musiało ono dotyczyć kwestii będących w kompetencji instytucji udzielających porad), poprzez zagrożenia zbytnią formalizacją i biurokratyzacją, aż po niechęć do korzystania z tego typu usług wynikającą z braku zaufania do instytucji publicznych.

Innym rozwiązaniem jest zlecenie świadczenia poradnictwa przez podmioty publiczne podmiotom spoza sektora finansów publicznych, na przykład organizacjom pozarządowym czy kancelariom prawniczym. To rozwiązanie umożliwia efektywniejsze wykorzystanie środków, wprowadza element konkurencyjności, pozwala angażować potencjał zleceni-

88 „Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: nr DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 — Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”, PSDB, grudzień 2011.

biorców, zwiększa możliwość elastyczności w świadczeniu usług poradniczych. Jednak wiąże się z nim również negatywne aspekty: niepewność pozyskania zlecenia, brak stabilności finansowania, rywalizacja ceną, a niekoniecznie jakością porad, uzależnienie od środków publicznych. Stabilność finansowania można nieco zwiększyć kontraktując usługi na dłuższy czas (np. obecnie obowiązująca ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie daje możliwość zawierania pięcioletnich kontraktów). Wariant ten rodzi także poważne wyzwanie dla administracji publicznej, gdyż – aby kontraktować usługi poradnicze – trzeba określić standardy ich świadczenia. Jest to potrzebne, po pierwsze, w tym celu, aby móc określić zakres rzeczowy usług oraz ich parametry jakościowe, a po drugie, by na podstawie standardów można było oszacować koszt ich świadczenia.

Możliwe są również rozwiązania mieszane. Samorządy terytorialne zapewniają na przykład warunki lokalowe i sprzętowe, niezbędne do świadczenia usług poradniczych, i zlecają ich prowadzenie podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Realizują również (samodzielnie lub zlecając innym podmiotom) działania promocyjno-edukacyjne. Administracja rządowa z kolei odpowiada za organizację systemu poradnictwa w skali kraju, finansowanie kosztów jego funkcjonowania, podnoszenia kwalifikacji, monitorowania jakości, a także za programy finansujące poradnictwo specjalistyczne, wykraczające poza zadania własne samorządów oraz krajowe kampanie informacyjno-promocyjne. Uzupełnieniem są środki własne podmiotów prowadzących poradnictwo, środki prywatne oraz programy pomocowe. Taki „montaż” finansowy jest zresztą czasami stosowany obecnie, choć nie ma charakteru systemowego, a jest wynikiem zapobiegliwości podmiotu świadczącego poradnictwo.

W kontekście przyszłości finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego warto rozważyć także inne formy finansowania, na przykład tak zwane vouchery, którymi posługiwać się mogą beneficjenci, i za realizację których podmiot udzielający porady otrzymywałby refinansowanie ze środków publicznych. Takie rozwiązanie ma tę zaletę, że wzmacnia

podmiotowość beneficjenta, choć oczywiście rodzi także zagrożenia dotyczące racjonalności jego wyborów. Być może należałoby rozważyć wprowadzenie voucherów jako dodatkowego elementu w systemie finansowania poradnictwa i – jeśli będzie się sprawdzało – stopniowe poszerzanie skali jego stosowania. Myśląc o przyszłości warto również rozważyć dodatkowe źródło finansowania poradnictwa, jakim mogłoby być dobrowolne ubezpieczenie na wypadek problemów prawnych, które pozwalałoby skorzystać ubezpieczonemu z bezpłatnych porad prawnych, a mogłoby stanowić – może nie główne, ale istotne – źródło finansowania działalności poradniczej.

Formułując postulaty na przyszłość, warto wziąć pod uwagę rozwiązania stosowane w innych krajach, a także skorzystać ze skromnych doświadczeń, które sami już mamy w tym zakresie. Myślę przede wszystkim o rozwiązaniach organizacyjnych i finansowych, a także doświadczeniach w sferze standaryzacji działań poradniczych sieci Studenckich Poradni Prawnych oraz sieci Biur Porad Obywatelskich. Warto także przeanalizować mechanizmy finansowe, np. w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Programu Obywatel i Prawo czy też dotacji samorządowych. Szansą na zebranie dotychczasowych doświadczeń są badania i analizy, które mają zostać przeprowadzone w ramach uruchomionego niedawno projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. Projekt ten ma uwzględniać przygotowanie modelu funkcjonowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce oraz projekt założeń polityki państwa w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Wyzwaniem na przyszłość jest również stworzenie i wdrożenie mechanizmów oceny efektywności wydatkowania środków przeznaczonych na poradnictwo prawne i obywatelskie. Bez takich mechanizmów trudno będzie ocenić efektywność określonego modelu organizacyjno-finansowego. Wyzwanie to wymaga podkreślenia, gdyż dotychczasowe doświadczenia w tym zakresie – zarówno podmiotów publicznych, jak niepublicznych – są znikome.

Podsumowanie

Zapewnienie wysokiej jakości usług poradniczych wymaga dobrej organizacji porad, która pociąga za sobą koszty, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie. Poradnictwo stanowią nie tylko doradcy, pomieszczenia, ale również sprawna obsługa administracyjna i księgowa, działania informacyjne i edukacyjne, skierowane do potencjalnych klientów, oraz monitorowanie, ocena i podnoszenie jakości świadczonych usług. Wszystkie te rodzaje kosztów są niezbędne dla świadczenia wysokiej jakości porad prawnych i obywatelskich.

Obecnie niemożliwe jest realne oszacowanie optymalnej, uniwersalnej wysokości poszczególnych kosztów funkcjonowania poradnictwa, gdyż nie ma powszechnie obowiązującego czy też stosowanego modelu organizacji porad prawnych i obywatelskich.

Nie ma także przyjętych powszechnie standardów świadczenia usług poradniczych, które mogłyby stanowić podstawę do parametryzacji kosztów ich świadczenia. Dla stworzenia i wdrożenia systemowych rozwiązań w zakresie finansowania poradnictwa niezbędne jest wprowadzenie standardów świadczenia usług poradniczych oraz mechanizmów oceny jakości i efektywności poradnictwa.

W praktyce stosowane są bardzo różne rozwiązania w zakresie organizacji świadczenia usług poradniczych. Różnorodność podmiotów świadczących poradnictwo, rola poradnictwa w ich działalności, formy, zakres podmiotowy i przedmiotowy, zasięg terytorialny – dodatkowo komplikują określenie parametrów dotyczących organizacji i kosztów poradnictwa.

Podstawową trudnością jest niewielka dotychczasowa wiedza na temat szczegółowych aspektów organizacji poradnictwa, a w szczególności związanych z tym kosztów. Aby móc podjąć próbę szacowania wysokości kosztów poradnictwa, konieczne jest uzupełnienie tej wiedzy, i to w zakresie różnych rodzajów usług poradniczych.

Oszacowanie kosztów poradnictwa jest niezbędne dla stworzenia systemowych rozwiązań w zakresie prowadzenia działalności poradniczej i jej finansowania. Niezależnie jednak od strony kosztowej, warto, tworząc te rozwiązania, rozważać różne źródła i formy finansowania działalności poradniczej, uwzględniając zlecenie usług poradniczych podmiotom spoza sektora finansów publicznych, system voucherów oraz bezpośrednio zaangażowanie w działalność poradniczą podmiotów publicznych. System powinien także zwiększać stabilność finansowania usług poradniczych.

Z uwagi na istotne znaczenie społeczne poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz realizowanie za jego pośrednictwem kluczowych zadań publicznych, finansowanie usług poradniczych musi opierać się na środkach publicznych, zarówno samorządowych, jak i rządowych. Uzupełnieniem tych środków powinien być wkład prywatny: środki własne podmiotów świadczących poradnictwo, fundusze prywatne, darczyńcy korporacyjni i indywidualni. Należy także rozważyć stworzenie nowych źródeł finansowania działalności poradniczej, na przykład o charakterze ubezpieczeniowym.

2. Jakie są cechy i potrzeby osób, którym ma służyć system bezpłatnej pomocy prawnej?⁸⁹

IRENA WOLIŃSKA

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane jako jeden z dokumentów rozpoczynających dyskusję w ramach cyklu seminariów dotyczących wypracowania propozycji rozwiązań w zakresie dostępu do bezpłatnego poradnictwa zawodowego i obywatelskiego.

Celem opracowania jest przedstawienie potrzeb i cech osób, którym miałby służyć system bezpłatnej pomocy prawnej. Jest bowiem sprawą oczywistą, że tworzony system musi odpowiadać na istniejące oraz prawdopodobne przyszłe potrzeby – z tego względu ich identyfikacja powinna być jednym z pierwszych elementów prac nad nowymi rozwiązaniami. Dzięki temu możliwe będzie określenie kryteriów dostępu do poradnictwa, jego zakresu tematycznego, potrzebnej kadry i jej kompetencji.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, na obecnym wstępnym etapie prac posłużono się wyłącznie danymi już dostępnymi, zawartymi w raportach z badań oraz udostępnianymi przez działające instytucje poradnicze i pomocowe. W związku z tym dokonano przeglądu stron internetowych wymienionych niżej instytucji:

- Związek Biur Porad Obywatelskich (ZBPO),
- Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP),
- biura poradnicze, finansowane w ramach Pro-

gramu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (PO KL),

- Instytut Spraw Publicznych (Program Obywatel i Prawo),
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO),
- Państwowa Inspekcja Pracy (PIP),
- Rzecznik Praw Ubezpieczonych (RU),
- Rzecznik Praw Pacjenta,
- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- Naczelna Rada Adwokacka,
- Krajowa Rada Notarialna,
- Centrum Praw Kobiet,
- Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.

Dokonanie charakterystyki danych, dostępnych w każdym z wymienionych źródeł, wykracza poza ramy opracowania, wypada więc stwierdzić, że część z nich nie zawiera żadnych przydatnych tu informacji, część zawiera dane o liczbie osób korzystających z oferowanych przez dany podmiot porad i/lub o typowych, najczęściej poruszanych sprawach, a tylko nieliczne podają bardziej szczegółowe dane, możliwe do wykorzystania w opracowaniu.

W efekcie głównym wykorzystanym źródłem są wyniki badania, zrealizowanego na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w IV kwartale ubiegłego roku. Dotyczyło ono projektów, które uzyskały dofinansowanie – w ramach Programu Operacyjnego

89 Referat wygłoszony na spotkaniu eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP 16 kwietnia 2012 r.

Kapitał Ludzki 2007–2013 (PO KL) – na utworzenie i prowadzenie biur porad obywatelskich⁹⁰. Jest to jedynie zidentyfikowane badanie prezentujące informacje o osobach korzystających z porad (na podstawie 1236 ankiet – szersze informacje o metodologii badania przedstawiono poniżej). Wszelkie szczegółowe przytaczane dane pochodzą z wymienionego badania, o ile nie wskazano inaczej.

Ograniczenia

Przyjęte założenie, dotyczące posłużenia się wyłącznie danymi dostępnymi, stało się istotnym ograniczeniem dla sporządzenia wymaganej charakterystyki. Okazało się bowiem, że instytucje zajmujące się udzielaniem porad prawnych najczęściej w ogóle nie gromadzą i nie udostępniają informacji o strukturze swoich klientów – odbiorców usług i ich zainteresowaniach co do zakresu wsparcia, a dodatkowo każda z nich stosuje **własne kategorie pojęciowe do opisywania swoich usług** (na przykład PIP używa pojęcia „porada prawna i techniczna”, RPO – pojęcia „sprawa”, ale też „porada telefoniczna”, RU podaje liczbę „spraw”, „skarg”, „kontaktów telefonicznych” i „kontaktów mailowych”). Jeśli już instytucja prowadzi rejestry, to **każda stosuje inne klasyfikacje spraw i klientów**. Nawet w obszarze instytucji o zbliżonym profilu działalności (biura poradnicze finansowane w ramach PO KL, biura zrzeszone w ZBPO i poradnie FUPP) stosowana jest różna nomenklatura. Inny rodzaj napotkanych ograniczeń to kwestia przyjmowanych przez instytucje kryteriów dostępu, co ma wpływ na ostateczną strukturę klientów i ograniczoną porównywalność danych z różnych źródeł – część poradni stosuje bowiem kryteria dochodowe, a część ich nie stosuje. Żadnych kryteriów nie stosują instytucje publiczne. I kolejne niezwykle istotne ograniczenie: dostępne dane dotyczą wyłącznie już zaspokojonego lub właśnie zaspokajanego zapotrzebowania, w żadnym zaś przypadku nie mówią o potrzebach dotąd niezauważonych i niewyrażonych.

Z tego względu z punktu widzenia szacowania skali faktycznych potrzeb można przedstawione dane traktować jedynie jako punkt wyjścia, o czym szerzej będzie mowa w ostatniej części referatu.

Informacja o badaniu

W ramach PO KL przewidziano m.in. finansowanie projektów polegających na tworzeniu i wdrażaniu programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W wyniku realizacji tych projektów założono wzrost liczby powiatów objętych bezpłatnym poradnictwem prawnym i obywatelskim o 250% (jest to jeden ze wskaźników monitorowania PO KL). Do tychczas przeprowadzono dwa konkursy na tego typu projekty: w ramach konkursu w 2008 r. finansowanie otrzymało 25 projektów, natomiast w 2010 r. – 40 projektów. Zgodnie z kryterium dostępu, wszystkie projekty wdrażane były przez organizacje pozarządowe.

Badanie zostało zrealizowane przy zastosowaniu zarówno jakościowych, jak i ilościowych metod badawczych, w tym m.in. przeprowadzono ilościową analizę dokumentów projektowych, pogłębione wywiady telefoniczne z kadrą kierowniczą instytucji projektodawców (10 wywiadów) i z personelem udzielającym porad (10 wywiadów) oraz z klientami (20 wywiadów). Ponadto zastosowano badania kwestionariuszowe techniką ankiety internetowej CAWI w biurach poradniczych (79 wypełnionych kwestionariuszy) i instytucjach pomocy społecznej (293 kwestionariusze z Ośrodków Pomocy Społecznej i Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, działających na terenie powiatów objętych wsparciem). Przeprowadzono też badanie ilościowe wśród klientów: 1236 wypełnionych ankiet spośród około 3000 rozesłanych kwestionariuszy. Zrealizowano także trzy studia przypadku – pogłębione badanie projektów wdrażanych na terenie trzech powiatów, zróżnicowanych pod względem cech lokalizacji – położone w różnych częściach kraju, w mieście dużym, średnim i małym.

90 Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: nr DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, raport końcowy z badania zrealizowanego przez PSDB Sp. z o.o. (dostępny na stronie www.kapitalludzki.gov.pl).

Profil odbiorcy porad (wiek, status materialny, wykształcenie, miejsce zamieszkania)

Wyniki badania

Odbiorcy porad świadczonych w biurach utworzonych i finansowanych w ramach PO KL to w większości kobiety – stanowią one 69% ogółu klientów. Średnia wieku klientów wynosi około 45 lat i nie można wskazać żadnej dominującej grupy wiekowej. Biorąc pod uwagę wielkość miejscowości zamieszkania osób korzystających z poradnictwa, można założyć zdecydowaną przewagę mieszkańców wsi, którzy stanowią blisko 35% ogółu klientów; zaś najmniej liczna grupa to mieszkańcy miast do 5 000 tys. mieszkańców (6,5% badanych klientów). Jeśli jednak potraktować łącznie mieszkańców miast różnej wielkości, to zdecydowanie widoczna jest ich przewaga.

Klienci biur mają przeważnie wykształcenie średnie (42,2%) lub zawodowe (26,8%), choć zdarzają się też osoby z wykształceniem wyższym (19,9%).

Największą grupę stanowią osoby pozostające w formalnym związku (60% badanych); niewielu klientów ma dzieci (tylko 16,8% badanych klientów), przy czym warto zauważyć, że częściej są to mężczyźni niż kobiety.

Według informacji zawartych w raporcie z badania, klienci biur to niemal w równych częściach bezrobotni (48,6%) i pracujący (43,8%). Pozostali to osoby uczące się (2,6%) oraz uczące się i pracujące (4,9%). Wydaje się jednak, że w raporcie niewłaściwie przedstawiono uzyskane wyniki, nie uwzględniono bowiem kategorii „emeryt”⁹¹. Jeśli uwzględnić tę kategorię, to okaże się, że największą grupę stanowią osoby pracujące.

Wśród klientów przeważają osoby, których łączne miesięczne dochody mieszczą się w granicach od 501 zł do 2000 zł (62,4%). 12,4% badanych osiąga dochody poniżej 500 zł; stosunkowo nieliczni badani mają dochody przekraczające 3000 zł (8,2%). Warto zwrócić uwagę, że istnieje związek między

osiąganiem dochodami a wielkością miejsca zamieszkania – osoby z mniejszych miejscowości mają niższy poziom dochodów.

Profil odbiorców porad według sprawozdań ZBPO

Według danych ZBPO, wśród klientów BPO 58% stanowią kobiety; 29% to osoby pracujące, 22% – emeryci i renciści, ale aż dla 22% brak danych. Dane dotyczące wieku są mało wiarygodne, ponieważ w 48% przypadków wiek nie został podany.

Wycinkowe dane o odbiorcach

według informacji z poszczególnych biur

Powiatowe Centrum Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego Zamość: 20% klientów to osoby do 30 lat, 20% – to osoby powyżej 60 lat, pozostali mają od 31 do 60 lat. 71% klientów to osoby pozostające w związkach. Jeśli chodzi o status na rynku pracy, to 32% pracuje, 29% jest emerytami, a 22% bezrobotnymi.

BPO Słupsk: ponad 2/3 klientów to kobiety; osoby zatrudnione i emeryci.

Fundacja Fundusz Inicjatyw: ok. 62% klientów to kobiety.

BPO Zielona Góra: kobiety stanowią ok. 60% klientów.

BPO Koszalin: 66% klientów stanowiły kobiety, głównie powyżej 51 lat (49%), z wykształceniem średnim (43%). Co piąty klient miał orzeczony stopień niepełnosprawności lub niezdolności do pracy.

BPO Zabrze: największa grupa klientów to osoby w wieku 24–40 lat oraz osoby po 50 roku życia z wykształceniem średnim lub zawodowym.

Potrzeby odbiorców porad

w kontekście tematyki porad i zakresu pomocy

Potrzeby odbiorców porad zidentyfikowano w cytowanym badaniu projektów finansowanych w ramach PO KL. Ponadto wiele danych zamieszczonych jest na stronach internetowych biur i innych instytucji, udzie-

91 Zamieszczona w raporcie ankieta zawiera następujące pytanie: Czy obecnie Pan(i): uczy się, uczę się i pracuję, pracuję, nie pracuję. Autorzy raportu zaliczyli — najwyraźniej błędnie — wszystkie osoby „niepracujące” do bezrobotnych.

lających porad. Trzeba jednak zastrzec, że przytaczane niżej dane z poszczególnych projektów czy instytucji w żaden sposób nie mogą być sumowane, ze względu na ich incydentalny charakter i brak porównywalności używanych kategorii pojęciowych. Podanie tych danych w niniejszym opracowaniu służyć ma jedynie ilustracji problemu, a nie jednoznacznemu ilościowemu określeniu zapotrzebowania na określoną tematykę.

Potrzeby klientów – uczestników badania

Badani klienci biur wskazywali charakter (zakres tematyczny) swoich spraw w ramach pytania otwartego:

- sprawy spadkowe (13%),
- sprawy finansowe, majątkowe, podatkowe (12%)
- ubezpieczenia społeczne, prawo do opieki zdrowotnej, emerytury i renty (11%),
- prawo nieruchomości (9%),
- prawo pracy (9%),
- sprawy rodzinne (8%),
- alimenty (7%),
- rozwody, separacje (6%),
- egzekucje komornicze (4%),
- sprawy cywilne (3%),
- relacje międzyludzkie (3%),
- ogólne poradnictwo (2%),
- sporządzenie pisma prawnego (2%),
- sprawy konsumenckie (2%),
- prawo karne (2%),
- sprawy administracyjne (1%),
- prawo gospodarcze (1%),
- prawo ruchu drogowego i wypadki komunikacyjne (1%),
- inne (5%).

Jak stwierdzono w badaniu wśród pracowników biur, porady polegają na ogół na wyjaśnieniu zawłości prawnych i przedstawieniu alternatywnych możliwości postępowania, ewentualnie napisaniu też odpowiedniego pisma lub udzieleniu pomocy w jego sformułowaniu.

Zdaniem pracowników biur poradniczych świadczą one usługi przede wszystkim w zakresie (według liczby wskazań): spraw rodzinnych, spadkowych, alimentacji, prawa pracy, spraw finansowych, przemocy w rodzinie, prawa cywilnego, rozwodów oraz nieruchomości.

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

W roku akademickim 2009/2010 do poradni wpłynęło 11 899 spraw (co stanowiło wzrost o prawie 7% w stosunku do poprzedniego roku), a w 2010/2011 – 12 786 (wzrost o 8%).

W obu okresach, jak też we wcześniejszych latach, hierarchia spraw pod względem zainteresowania klientów była taka sama i przedstawiała się następująco (dla każdego typu spraw podano niżej liczbę spraw z okresu 2009/2010, z okresu 2010/2011 oraz wskazano, przedstawiciele której płci częściej zgłaszali się z danymi sprawami, podając, jaki odsetek klientów stanowili w danej grupie mężczyźni):

- sprawy z zakresu prawa cywilnego (np. umowy cywilnoprawne, koszty sądowe, przedawnienie roszczeń, odszkodowania i zadośćuczynienia, nieruchomości, przewlekłość postępowań)
3214 3934 mężczyźni 43%
- sprawy karne (np. wniosek o ustanowienie obrońcy z urzędu, pisma w zakresie postępowania karnego, skargi na działalność organów ścigania, wykonywanie kary)
2148 2620 mężczyźni 74%
- sprawy rodzinne (np. rozwody, ubezwłasnowolnienia, ustalenie ojcostwa, opieka i kuratela, alimentacja)
1608 1521 mężczyźni 36%
- sprawy związane z pracą (np. umowy o pracę, spory z pracodawcą, świadczenia pracownicze, praca w warunkach szkodliwych, ZUS)
1120 1148 mężczyźni 46%
- sprawy spadkowe
1094 1033 mężczyźni 41%
- sprawy z zakresu prawa lokalowego i spółdzielczego (np. eksmisje, umowy deweloperskie, lokale zastępcze, zamiany lokali, zaległości czynszowe, wspólnoty mieszkaniowe)
916 761 mężczyźni 41%
- sprawy z zakresu prawa i postępowania administracyjnego (np. warunki wszczęcia postępowania, podstawy wydania decyzji administracyjnej, ustalenie właściwości organów, koszty postępowań, skargi na bezczynność organu)
577 653 mężczyźni 56%

- sprawy związane z prawami cudzoziemców i uchodźców (np. legalizacja pobytu, prawa cudzoziemców, deportacje)
334 157 mężczyźni 66%
- pozostałe (sprawy finansowe, sprawy z zakresu pomocy społecznej, sprawy z zakresu służby zdrowia, przemoc wobec kobiet, sprawy dotyczące osób niepełnosprawnych, inne)
514 693

Związek Biur Porad Obywatelskich

W 2010 r. biura należące do Związku udzieliły 37 125 porad dla 29 787 klientów. Sprawy te dotyczyły następujących dziedzin:

- urzędy i sądy 27%
- rodzina 18%
- własność 18%
- mieszkania 12%
- zadłużenia 10%

Wycinkowe dane o obszarach tematycznych według informacji z poszczególnych biur

Powiatowe Centrum Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego Zamość: 37% ogółu spraw to sprawy społeczne, w tym dotyczące niepełnosprawności, 35% – sprawy rodzinne, 22% – zatrudnienie, finanse, sprawy konsumenckie, 6% – sprawy administracyjne;

BPO Słupsk: dominują sprawy mieszkaniowe, postępowanie przed sądami i w urzędach, długi;

Punkty poradnictwa na terenie gmin Ślęza-Oława: dominują sprawy z zakresu prawa cywilnego (spadkowe, konsumenckie, dotyczące najmu), rodzinnego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych;

Familiijny Poznań: dominują sprawy z zakresu prawa cywilnego, sprawy rodzinne oraz finansowe (głównie podatkowe);

BPO Koszalin: 21% udzielonych porad stanowiły sprawy mieszkaniowe, 18% sprawy dotyczące postępowania przed urzędem lub sądem i 17% – sprawy rodzinne. Ponadto zwracano uwagę na sprawy zwią-

zane z zadłużeniem, świadczeniami i zasiłkami oraz prawem własności;

BPO Zabrze: problemy klientów dotyczą przede wszystkim spraw sądowych, rodzinnych, mieszkaniowych, świadczeń i zasiłków, przestępczości, niepełnosprawności, roszczeń finansowych i zatrudnienia.

O skali zapotrzebowania na porady w określonych zakresach tematycznych świadczą liczby osób korzystających z dostępnych możliwości, takich jak:

Rzecznik Praw Obywatelskich:

W 2010 r. wpłynęło 26 575 nowych „spraw” od obywateli i cudzoziemców; ponadto 6217 osób zostało przyjętych przez pracowników Biura, a 20 763 osoby uzyskały informację i wyjaśnienie przez telefon.

Dominują sprawy karne (20,3%), cywilne i związane z gospodarką nieruchomości (13%), prawo karne wykonawcze (12,9%), prawo pracy i zabezpieczenie społeczne (12,6%), prawo konstytucyjne i międzynarodowe (11,4%), administracja publiczna, zdrowie, ochrona praw cudzoziemców (10,9%), sprawy inne (22,6%).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich nie podaje danych na temat profilu swoich klientów.

Państwowa Inspekcja Pracy:

- 2009 rok: 1,4 mln porad
- 2010 rok: 1,2 mln porad

Tematyka (główna): stosunek pracy, wynagrodzenia za pracę, inne świadczenia pieniężne, czas pracy, urlopy.

Według danych PIP po porady zgłaszają się przede wszystkim pracownicy i byli pracownicy (ok. 60%), pracodawcy (ok. 30%), związki zawodowe (1–2%) i strony umów cywilnoprawnych oraz inni interesanci (7–9%).

Rzecznik Ubezpieczonych:

- 2009 rok:
8566 skarg⁹², 11 479 informacji telefonicznych i 1297 informacji mailowych z zakresu ubezpieczeń gospodarczych,

92 Nie ma pewności, czy pojęcie skargi w tym przypadku odnosi się tylko do kwestii będących w wyłącznej kompetencji Rzecznika, czy też część z tych spraw mogłaby zostać wyjaśniona np. w ramach działalności biura poradniczego.

- 187 skarg, 101 informacji telefonicznych i 20 mailowych z zakresu zabezpieczenia emerytalnego i pracowniczych programów emerytalnych,
- 2010 rok:
11 947 skarg, 11 572 informacje telefoniczne i 1615 informacji mailowych z zakresu ubezpieczeń gospodarczych,
117 skarg, 74 informacje telefoniczne i 25 informacji mailowych z zakresu zabezpieczenia emerytalnego i pracowniczych programów emerytalnych,
 - 2011 rok:
14 356 skarg, 10 646 informacji telefonicznych i 2104 informacje mailowe z zakresu ubezpieczeń gospodarczych,
119 skarg, 46 informacji telefonicznych i 25 informacji mailowych z zakresu zabezpieczenia emerytalnego i pracowniczych programów emerytalnych.
- Wśród spraw z zakresu ubezpieczeń gospodarczych dominują kwestie dotyczące ubezpieczeń komunikacyjnych (ok. 60%) i ubezpieczeń na życie (ok. 14%). Sprawy z zakresu zabezpieczenia społecznego i programów emerytalnych to przede wszystkim zastrzeżenia do działalności ZUS i funkcjonowania OFE.
- Biuro Rzecznika nie podaje danych na temat profilu swoich klientów.

Bariery w dostępie do pomocy prawnej (np. komunikacyjne, językowe)

Przeprowadzone badanie (informacje uzyskane w OPS i PCPR oraz w biurach) wskazuje, że największe bariery w dostępie do pomocy prawnej – jeśli jest ona dostępna – mają charakter komunikacyjny i dotyczą głównie osób zamieszkałych na wsi i w małych miasteczkach, oddalonych od większych miast, oraz osób niepełnosprawnych, a niekiedy także starszych. Wymieniając problem komunikacyjny zwracano uwagę na dwa aspekty: brak połączeń oraz koszty dojazdu. Niektóre biura starają się ten problem ograniczać oferując świadczenie porad w domu bądź uruchamiając dyżurne punkty obsługi w mniejszych miastach. Niektóre z biur świadczą także usługi telefoniczne i mailowe.

Napotkano na przypadki, gdy problemem okazała się lokalizacja biura w specyficznych miejscach,

takich jak noclegownia dla bezdomnych czy nawet ośrodki pomocy społecznej – w tych przypadkach okazywało się, że niektórzy potencjalni klienci obawiali się korzystania z usługi instytucji zlokalizowanej w takim miejscu, z obawy przed komentarzami sąsiadów i znajomych oraz „kojarzeniem” z instytucją pomocy społecznej.

Pewnym ograniczeniem dostępu jest stosowana przez część biur zasada wcześniejszego zapisywania się na porady, co wymaga czasem dwóch wizyt w biurze. Jednak już samo oczekiwanie na umówioną wizytę, trwające do około tygodnia, nie było postrzegane przez klientów jako problem.

Nie odnotowano barier językowych, wręcz przeciwnie, zdaniem badanych klientów – to właśnie możliwość uzyskania porady wyrażonej „normalnym językiem” była oceniana jako szczególny walor poradni.

Inny charakter ograniczeń, na który zwracali uwagę pracownicy biur porad, wiąże się z koniecznością zdobycia zaufania, zakorzenienia się w świadomości społeczności lokalnej. To jednak wymaga czasu i stabilizacji biur, na co nie pozwala zaledwie trzyletni okres ich działania. Z kolei część klientów uważa, że niewystarczająca jest promocja biur i – gdyby nie informacja od znajomych – nie wiedzieliby o takiej możliwości. Trzeba jednak zastrzec, że były to nieliczne wskazania.

Źródła informacji

Podstawowym źródłem informacji o możliwości skorzystania z bezpłatnej porady były plakaty (20% wskazań w badaniu klientów), Internet i ulotki (po 16%). Kolejne ważne źródło to znajomi (9%) oraz inne instytucje, w tym OPS (2%). Jednak wielu klientów nie potrafiło wskazać na konkretne źródło, wybierając odpowiedź „inne” (21%). Badanie jakościowe pozwala wnioskować, że znaczna część klientów dowiedziała się o istnieniu biura „mimoходом” – z plakatu, ulotki, od znajomego, z prasy lokalnej – w momencie, gdy nie byli zainteresowani poradą.

W sytuacji, gdy osoby te napotkały na problem wymagający pomocy, ta przypadkowo uzyskana wiedza okazywała się przydatna, chociaż już niemożliwe do odtworzenia było jej źródło. Usługi biur polecało

swoim klientom ponad 80% badanych pracowników instytucji pomocy społecznej.

Informacje o tym, skąd klienci czerpali wiedzę o działalności biura, zbiera także część biur podczas wstępnych wywiadów z klientami. Według tych danych najczęściej klienci dowiedzieli się o biurze z innych lokalnych instytucji (PCPR, OPS, straż miejska, parafia, policja, sąd), bądź od znajomych, którzy wcześniej skorzystali z tej pomocy. Biorąc pod uwagę, że aż 79% badanych klientów bardzo wysoko ocenia uzyskaną pomoc, ta forma promocji wydaje się bardzo prawdopodobna i cenna.

Klienci Uniwersyteckich Poradni Prawnych dowiadywali się o możliwości skorzystania z ich usług głównie od znajomych (ok. 30%), z ulotek (22% w 2009/2010 i 11% w 2010/2011), z mediów (odpowiednio 14 i 29%), z innych instytucji i organizacji (19 i 12%).

Oczekiwania odbiorców porad w zakresie innych form pomocy – oprócz standardowej pomocy prawnej lub obywatelskiej

Żadne dostępne dane nie wskazują na specyficzne oczekiwania odbiorców porad; co więcej, przytaczane badanie także nie weryfikowało tej kwestii w ramach badania klientów. Jedynie w kontaktach z personelem biur, zwłaszcza podczas studiów przypadku, badacze spotykali się niekiedy z opiniami, że ich działania bywają bliskie wsparciu psychologicznemu bądź mediacji.

W szczególności kwestia mediacji wydawała się części badanych warta uwzględnienia w ofercie biura. Jeśli zaś chodzi o kwestie wsparcia psychologicznego, to zwracano jedynie uwagę na konieczność posiadania przez personel biur odpowiedniego przygotowania do prowadzenia rozmów z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji.

Czy możliwe jest oszacowanie liczby zainteresowanych uzyskaniem bezpłatnej pomocy prawnej w skali np. powiatu czy województwa?

Przedstawione powyżej dane pokazują, że istnieje ogromne zapotrzebowanie na świadczenie porad-

nictwa prawnego. Jednak, jak wcześniej zastrzeżono, mowa była tylko o już ujawnionym i – co więcej – przynajmniej częściowo zaspokojonym zapotrzebowaniu, bowiem nie ma żadnych danych o zapotrzebowaniu niezaspokojonym, potencjalnym. Ponadto, jak już wskazano, istniejąca różnorodność pojęć powoduje, że nie zawsze można być pewnym, czy w każdym przypadku pod pojęciem **porady** rozumiany jest taki sam zakres usług, jak też – czy w każdym przypadku mowa jest o potrzebie uzyskania pomocy **bezpłatnej**.

Projektodawcy, aplikując o dofinansowanie swoich projektów w ramach PO KL, mieli obowiązek przedstawienia uzasadnienia potrzeby utworzenia biura poradniczego (we wnioskach o dofinansowanie projektu). Okazało się, że zdecydowana większość projektodawców nie potrafiła wskazać żadnych danych, nie miała wiedzy o takim zapotrzebowaniu, miała jedynie głębokie przekonanie o jego istnieniu. Tylko w dziewięciu wnioskach (na 65 wyłonionych projektów) wskazano na przeprowadzenie badań dotyczących zapotrzebowania na takie usługi, a w dwóch wskazano na sygnały o takiej potrzebie, otrzymane od mieszkańców i instytucji publicznych.

W cytowanym badaniu weryfikacji zapotrzebowania na bezpłatne poradnictwo służyła ankieta skierowana do OPS i PCPR z terenu powiatów, na których realizowane były projekty. Zdaniem 77% badanych przedstawicieli tych instytucji, pomoc w postaci bezpłatnego poradnictwa jest „zdecydowanie potrzebna”, a zdaniem 21% – jest „raczej potrzebna”. Dodatkowo 67% badanych twierdzi, że potrzeby w tym zakresie nie są zaspokajane (nawet pomimo istnienia w powiecie oferty projektu).

W opinii badanych przedstawicieli instytucji pomocy społecznej tej formy pomocy potrzebują szczególnie bezrobotni (55% wskazań), osoby niepełnosprawne, chore i ich rodziny (51%), a także ofiary przemocy. Warto zwrócić uwagę, że wskazania te nieco różnią się od struktury osób korzystających z usług biur, gdzie osoby niepełnosprawne i ofiary przemocy nie stanowią istotnej grupy. Zdaniem przedstawicieli OPS i PCPR, osoby te potrzebują przede wszystkim pomocy w zakresie spraw związanych z alimentami, spraw sądowych, rodzinnych, majątkowych i spadko-

wych. Praktyka biur pokazuje, że klienci zgłaszają się najczęściej z tymi właśnie tematami oraz z kwestiami prawa pracy, nie wymienianymi przez instytucje pomocy społecznej.

Badanie pokazało, że w każdym powiecie istnieje zapotrzebowanie na pomoc prawną, o czym świadczą wyniki ankiet wśród instytucji pomocy społecznej i wśród personelu biur; świadczą o tym także przekraczane wskaźniki liczbowe porad i odbiorców porad. Do takiego wniosku uprawnia także analiza danych dotyczących struktury klientów oraz tematyka porad – bowiem dane te pokazują, że **klientem biura w zasadzie może być każdy i każda sprawa może być powodem korzystania z usług**. Można więc zaryzykować twierdzenie, że zapotrzebowanie na poradnictwo prawne, zwłaszcza bezpłatne, jest powszechne.

Trzeba jednak stwierdzić, że nie ma rzetelnych danych pozwalających na jednoznaczne oszacowanie skali zapotrzebowania na bezpłatne poradnictwo prawne. Przedstawione wyniki badania wykazują, że cennym, ale niewystarczającym źródłem informacji mogą być instytucje pomocy społecznej.

Cennym źródłem, ale również niewystarczającym, będą dane z systemu PEFS (podsystem monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego), do którego wprowadzane są podstawowe dane o osobach korzystających ze wsparcia w ramach projektów finansowanych z EFS.

Dotychczasowe ustalenia pozwalają na podjęcie próby określenia minimalnych warunków, jakie powinny zostać spełnione w celu oszacowania liczby osób zainteresowanych uzyskaniem bezpłatnej pomocy prawnej:

- zdefiniowanie pojęcia „porada prawna”⁹³,
- ustalenie, czy uprawnienie do bezpłatnej pomocy ma być należne każdemu zainteresowanemu, czy też uzależnione od osiągniętych dochodów,
- ustalenie, czy prawo do bezpłatnej pomocy prawnej ma dotyczyć wszelkich spraw, czy tylko z za-

kresów nieobjętych działaniami już istniejących instytucji publicznych⁹⁴, bądź też inne zdefiniowanie katalogu spraw przynależnych do kompetencji biur porad.

Wydaje się, że najlepszym sposobem badania zapotrzebowania będzie ogólnopolskie badanie ogółu mieszkańców. Tylko w ten sposób bowiem uzyskamy szansę na zdobycie opinii osób dotychczas niekorzystających ze wsparcia istniejących instytucji poradniczych.

Źródła

1. Ocena wdrożonych programów z zakresu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, realizowanych w projektach konkursowych wyłonionych w ramach konkursów: nr DWF_5.4.2_2_2008 oraz DWF_5.4.2_5_2010 – Tworzenie i wdrażanie programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, raport końcowy z badania zrealizowanego przez PSDB Sp. z o.o. (dostępny na stronie www.kapitalludzki.gov.pl).
2. Studenckie Poradnie Prawne – podsumowanie działalności za rok akademicki 2010/2011 i za rok 2009/2010, FUPP.
3. Sprawozdanie Głównego Inspektora Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za rok 2009 i za rok 2010.
4. Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2011, nr 2, Źródła, Synteza informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2010.
5. Sprawozdania Rzecznika Ubezpieczonych za lata: 2009, 2010 i 2011.
6. Informacja o działalności Biur Porad Obywatelskich za 2010 rok.
7. Comiesięczne zestawienia prezentujące liczbę udzielonych porad oraz ocenę świadczonych

93 Warto w tym miejscu podkreślić, że w przytaczanym badaniu zwrócono uwagę na niejasność rozróżnienia pomiędzy poradą prawną a poradą obywatelską.

94 Przykładowo sprawy z zakresu prawa pracy prowadzi inspekcja pracy i można dopuścić założenie, że nie będą one ujęte w ramach tworzonej usługi; z drugiej jednak strony zwraca się uwagę, że ten typ spraw występuje dość często w działaniach biur.

- usług w Biurach Porad Prawnych i Obywatelskich Fundacji „Fundusz Inicjatyw” w Nisku, Stalowej Woli i Tarnobrzegu.
8. Raporty okresowe z realizacji projektu „Obywatel Uczestnikiem Świadomego Dialogu – Utworzenie i Prowadzenie Powiatowego Centrum Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego”.
 9. Raport końcowy z ewaluacji Projektu „Aktywny Obywatel – poradnictwo prawne i obywatelskie dla mieszkańców powiatu lubartowskiego i łęczyńskiego”.
 10. Sprawozdanie merytoryczne z działalności Stowarzyszenia Słupskiego Biura Porad Obywatelskich w Słupsku w 2009 i 2010 roku.
 11. Sprawozdanie z działalności Stowarzyszenia Wspierania Aktywności Obywatelskiej Civis Sum za 2010 rok.
 12. Raporty ISP z realizacji Programu Obywatel i Prawo.
 13. Strony internetowe instytucji wymienionych w opracowaniu.

3. Projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego (2005–2012)⁹⁵

ŁUKASZ BOJARSKI⁹⁶

Jesteśmy w gronie osób, które tę problematykę znają. Niektórzy z nas pracują nad próbami reformy wiele lat. Skupimy się zatem na tym, co najważniejsze, na podstawowych założeniach dotychczasowych projektów, i na wskazaniu, czym te projekty się różniły. Nie będziemy omawiać szczegółów, czy detali technicznych.

Od 2005 r. w debacie publicznej pojawiło się wiele projektów systemowych rozwiązań problematyki poradnictwa prawnego. Dwa projekty dotarły do Sejmu, kilka innych było przedmiotem prac Rady Ministrów czy Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden nie został uchwalony, jednak dorobek dotychczasowych prac jest godny uwagi i stanowi ciekawy materiał, który powinien być wykorzystywany w trakcie dalszej refleksji nad zmianami systemowymi.

Zaproponowano, jak dotąd, wiele różnych rozwiązań: od stworzenia zupełnie nowej struktury administracyjnej – sieci biur porad prawnych, poprzez oparcie systemu na istniejących instytucjach, jak powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, oddziały krajowego rejestru sądowego

przy sądach, po pomysły na organizowanie poradnictwa poprzez przetargi ogłaszane dla poszczególnych powiatów.

W kularach żartowaliśmy, że w zasadzie próbowaliśmy już wszystkiego. Choć proponowane były różne modele – żaden z nich dotychczas nie został przyjęty. Sugerowane rozwiązania znacznie różnią się od siebie, choć projekty mają też elementy wspólne. Widać także, jak w ciągu lat rozwijała się refleksja na ten temat, jak do niektórych wątków wracano, a z innych rezygnowano.

Zacznę od dość smutnej refleksji. W czerwcu 2002 r. w Sejmie RP odbyła się dwudniowa konferencja pod tytułem „Forum Pomocy Prawnej”. Była ona podsumowaniem dużego projektu, prowadzonego wówczas przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, i została zorganizowana wspólnie z Sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Podczas konferencji wszyscy ówcześni decydenci (a także przyszli, bo panelistami byli także trzej kolejni ministrowie sprawiedliwości – Grzegorz Kurczuk, Marek Sadowski i Andrzej Kalwas) – deklarowali rychłe rozwiązanie problemu.

95 Referat wygłoszony na spotkaniu eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP 18 września 2012 r. Tekst opracowano na podstawie stenogramu ze spotkania w ramach Forum Debaty Publicznej (18 września 2012, Pałac Prezydencki), podczas którego założenia kolejnych projektów prezentowali Łukasz Bojarski oraz Jakub Michalski, a także na podstawie innych opracowań Ł. Bojarskiego, w tym przede wszystkim wykorzystano obszernie fragmenty zestawienia w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” (Priorytet V, PO Kapitał Ludzki) — zob. publikację *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie — analiza danych zastanych*, Warszawa 2012, INPRIS, dostępną na stronie inpris.pl, a także prace wcześniejsze: Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej — historia i stan obecny*, [w:] *Obywatel i prawo IV*, A. Winiarska (red.), Warszawa 2009, s. 13–39 i Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej — propozycje zmian*, [w:] *Obywatel i prawo III*, A. Winiarska (red.), Warszawa 2008, s. 34–67.

96 Członek zarządu INPRIS — Instytutu Prawa i Społeczeństwa (inpris.pl), członek Krajowej Rady Sądownictwa, powołany przez Prezydenta RP w 2010 r.

Był to jeszcze okres przedakcesyjny i uczestnictwo w konferencji gości z Unii Europejskiej czy Rady Europy robiło na nas wrażenie. Minęło ponad 10 lat, wiele prób reformy zostało podjętych, ale wszystkie były nieskuteczne.

Projekt 2005

Prace nad pierwszym *projektem ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym* rozpoczęły się pod koniec 2004 r. w odpowiedzi na apele organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Pierwszą osobą, która podjęła prace nad reformą, był minister sprawiedliwości Andrzej Kalwas.

Powstał projekt ustawy skierowany dwukrotnie do Sejmu przez rząd Premiera Marka Belki:

- w marcu 2005 (po pierwszym czytaniu, prace nad projektem nie kontynuowano),
- w październiku 2005, po wyborach parlamentarnych do nowego Sejmu (kolejny rząd, Premiera Jarosława Kaczyńskiego, wycofał projekt zapowiadając opracowanie autopoprawki do projektu).

Projekt z 2005 r., zakładał stworzenie od podstaw sieci biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych (na początek dziesięciu, a docelowo około czterdziestu, w każdym mieście – siedzibie sądu okręgowego). Biura te miały zatrudniać pracowników etatowych (ponad 40 pracowników w biurze, w tym znaczną część miał stanowić personel pomocniczy) i wynajmować duże pomieszczenia biurowe (przewidywano 40 pomieszczeń na biura). Biura miały się zajmować świadczeniem podstawowej pomocy prawnej (pracownicy etatowi) oraz pomocy kwalifikowanej, zlecaniej adwokatom i radcom prawnym, figurującym na odpowiedniej liście. System pomocy kwalifikowanej miał istnieć równolegle do pomocy prawnej z urzędu, przydzielanej przez sądy (przynajmniej na początkowym etapie, po ocenie działania systemu, można by – co było zamierzeniem autorów – dokonać dalszych zmian i ujednolicenia przyjmowanych rozwiązań).

Kto w ramach tego systemu miał udzielać pomocy? W biurach pomocy prawnej mieli być zatrudniani prawnicy, na podstawie umowy o pracę, i mieli udzielać pomocy prawnej podstawowej (nazywanej

pomocą przedsądową). Dotychczas w Polsce adwokaci nie mogą być zatrudniani na podstawie umowy o pracę, zakładano więc zatrudnianie radców prawnych oraz absolwentów prawa (projekt przewidywał również, że pomoc prawną mogą świadczyć aplikanci, a nawet studenci). Jeśli zaś chodzi o pomoc prawną kwalifikowaną, czyli odpowiednik dzisiejszej obrony z urzędu, mogliby ją świadczyć oczywiście adwokaci i radcy prawni spoza biura pomocy prawnej, na podstawie odrębnych umów z biurem. Mieli by oni dobrowolnie się zgłaszać na listy prowadzone przez odpowiednie organy samorządów prawnych i biuro pomocy prawnej z tych list na zasadzie losowej miałyby wybierać konkretne osoby.

Komu w świetle tego projektu przysługiwała pomoc prawna? Tylko osobom fizycznym o dochodzie poniżej minimum egzystencji. Warto zwrócić uwagę czytelnikom, którzy nie znają ustawy o pomocy społecznej, że nie jest to minimum socjalne. Teoretycznie ktoś, kto żyje poniżej minimum egzystencji, nie powinien przeżyć. I wtedy, w 2005 roku, było to 17–18% naszego społeczeństwa. Natomiast ustalono także kryteria niemajątkowe przyznania pomocy prawnej, swego rodzaju furtkę, która pozwalała w wielu przypadkach tej pomocy jednak udzielić, pomimo niespełniania kryterium majątkowego (m.in. sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną ochronę praw i interesów, w szczególności, choć nie tylko, z powodu sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności).

Przyznawanie pomocy prawnej miało być procedurą administracyjną, co oznaczało (oczywiście w przypadku odmowy przyznania pomocy i woli odwoływania się od tej decyzji) pełną czterostopniową drogę odwoławczą (dwie instancje w ramach systemu pomocy prawnej oraz dwie instancje sędowo-administracyjne). Ciałem zarządzającym, koordynującym pracę systemu na poziomie centralnym miało być Krajowe Centrum Pomocy Prawnej – sprawowałoby ono również rolę drugiej instancji administracyjnej rozpatrującej odwołania od decyzji biur oraz skargi na ich działalność. Dodatkowo projekt zakładał utworzenie organu opiniodawczo-doradczego Ministra Sprawiedliwości – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej działającej na zasadach społecznych, w skład której mogli-

by wchodzić przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji społecznych.

Projekt zakładał finansowanie z budżetu państwa poprzez utrzymywanie biur pomocy prawnej (część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości).

Projekt z 2005 r. przewidywał zatem zbudowanie od podstaw aparatu administracyjnego – wydaje się, że raczej skazanego na niewydolność – stworzenie struktury tej wielkości biur byłoby bowiem bardzo kosztowne. Zakładano, i to był jeden z argumentów uzasadnienia, że dzięki temu projektowi uda się wygenerować 2100 miejsc pracy, a tym samym uda się zmniejszyć bezrobocie. Czyli kierunek myślenia był taki, by stworzyć zupełnie nową instytucję. Jak pamiętamy, było to przed falą kryzysu, gdy pomysły te powstawały. Dodatkowo usytuowanie biur pomocy prawnej w kilkudziesięciu dużych miastach znacznie ograniczyłoby ich dostępność. Ponadto czteroinstancyjna procedura uzyskiwania pomocy prawnej była w projekcie niepotrzebnie rozbudowana.

Zaletą projektu był bardzo dobry pomysł połączenia zagadnień pomocy prawnej podstawowej i kwalifikowanej – żeby jednolity system objął docelowo pomoc prawną pozasądową i sądową, nawet jeżeli na początku miał funkcjonować równolegle do tzw. urzędówek. Po raz pierwszy także opisano rolę organu centralnego, odpowiedzialnego za problematykę pomocy prawnej – Krajowego Centrum Pomocy Prawnej, instytucji odpowiedzialnej z jednej strony za organizowanie, kontrolowanie działalności, wydawanie zaleceń biurom porad prawnych, ale także odpowiedzialnej za monitorowanie sytuacji, stałej ewaluacji oraz badań tego, w jaki sposób pomoc jest świadczona. Innym ważnym elementem projektu było to, że zakładał on kontrolę jakości – z jednej strony okresową ocenę pracowników, co dwa lata, a z drugiej strony kontrolną rolę Krajowego Centrum.

Projekt 2007

W październiku 2005 r., tuż po wyborach parlamentarnych, odchodzący rząd skierował po raz drugi do Sejmu opracowany przez siebie projekt ustawy – projekt jednak został wycofany przez nowo utworzony rząd Premiera Kazimierza Marcinkiewicza.

W 2006 r. nowy rząd podjął prace nad zmianą projektu. W trakcie prac projekt zmieniono fundamentalnie – i choć formalnie został on skierowany do Sejmu w maju 2007 jako autopoprawka projektu rządowego z 2005 r. – w rzeczywistości był to zupełnie nowy projekt.

Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym do czekał się pierwszego czytania w Sejmie w czerwcu 2007 r., jednak prace nad nim przerwało zakończenie kadencji Sejmu w październiku 2007 r.

Był to projekt, nad którym pracował głównie, i w dużej mierze indywidualnie, pan dr Leszek Bosek, konsultując się oczywiście z różnymi środowiskami. My, przedstawiciele organizacji pozarządowych, wiele razy spotykaliśmy się z dr. Boskiem i prowadziliśmy dyskusje. Potem uruchomiono cały tryb konsultacji międzyresortowych. Ale w jakimś sensie był to autorski pomysł pana dr. Boska.

Komu i kiedy przysługiwałaby pomoc prawna? Propozycja zakładała zwiększenie progu finansowego ze 100% do 150% minimum egzystencji (stwarzała też możliwość przydzielenia pomocy prawnej w szczególnych przypadkach, mimo przekroczenia kryterium dochodowego).

W projekcie z 2007 r. rezygnowano z budowy osobnej struktury administracyjnej. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej pozasądowej/przed sądowej, pomijając pomoc prawną sądową – w tym zakresie nie wprowadzał żadnych zmian, funkcjonować miał nadal istniejący system pełnomocnictwa i obrocy z urzędu, administrowany przez sądy i korporacje prawnicze. Projekt zakładał przeniesienie organizacji pozasądowej pomocy prawnej z poziomu miasta – siedziby sądu okręgowego – na poziom powiatów, czyli bliżej potrzebującego (możliwe byłoby także stworzenie kilku punktów na terenie powiatu).

Projekt przewidywał, że udzielający pomocy prawnej w konkretnym powiecie byłiby wyłaniani w ramach przetargów, organizowanych na poziomie centralnym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. Zwycięzcy podpisywaliby z Radą umowy i świadczyli tę pomoc na poziomie powiatu (jednego lub większej liczby), w swoim dotychczasowym lub specjalnie na ten cel

zorganizowanym biurze. Do przetargów mógłby stać szeroki krąg podmiotów – adwokaci, radcy prawni, ich spółki, ale także osoby z wyższym wykształceniem prawniczym – absolwenci prawa, czyli osoby niezrzeszone w samorządach prawniczych, instytucje samorządu lokalnego, czyli ośrodki pomocy społecznej, rzecznicy praw konsumenta, powiatowe centra pomocy prawnej, uniwersytety lub szkoły wyższe. W osobnym trybie (określonym przez ustawę o organizacjach pożytku publicznego) do konkursu ofert mogłyby stawać organizacje pozarządowe zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej.

Struktura systemu wyglądałaby zatem następująco – jeden organ na poziomie centralnym (działający pod nadzorem Ministra Sprawiedliwości) i wiele podmiotów świadczących porady prawne. Jeśli chodzi o kompetencje Krajowej Rady Pomocy Prawnej, warto podkreślić nowe, w stosunku do poprzedniej propozycji, elementy – określanie szczegółowych standardów świadczenia pomocy prawnej w punktach pomocy prawnej oraz upowszechnianie wiedzy o prawie, przygotowywanie i udostępnianie materiałów informacyjnych. Pomysł zakładał, żeby tego nie robiono na poziomie lokalnym, tylko na poziomie centralnym, dzięki czemu można by oszczędzić czas i środki. Kompetencje obejmowałyby także element kontroli jakości, a mianowicie – to Rada Pomocy Prawnej, na poziomie centralnym, miałaby rozpatrywać skargi i wnioski. Radę miał powoływać Minister Sprawiedliwości, w składzie 5–7 członków, obsługiwanych przez biuro.

Procedura uzyskiwania pomocy zakładała przyznanie jej przez świadczeniodawcę na umotywowany wniosek zainteresowanego (spełnienie majątkowych i/lub niemajątkowych kryteriów ustawowych). W razie odmowy udzielenia pomocy prawnej (zarówno przyznanie, jak i odmowa nie miały mieć charakteru decyzji administracyjnej) przysługiwałaby droga cywilna, jak to określa projekt ustawy: „prawo do żądania od świadczeniodawcy wykonania umowy lub żądania odszkodowania przed właściwym miejscowo sądem rejonowym”. Zaproponowana procedura była banalnie prosta, ale też kontrowersyjna. Dlaczego? Mianowicie po wydaniu decyzji faktycznej, odmawiającej udzielenia pomocy prawnej, można byłoby

wnieść pozew cywilny do sądu rejonowego przeciwko usługodawcy w trybie kontraktowym. A to bardzo ciekawa konstrukcja. Można by żądać wykonania umowy, lub żądać odszkodowania za niewykonanie umowy. Ale miałyby to zrobić właśnie ta osoba, która jest nieporadna i zgłasza się z wnioskiem o pomoc prawną. Autorom jednak chodziło o to, żeby w jakiś sposób pogodzić sprawność i prostotę z tym konstytucyjnym wymogiem drogi sądowej.

Za finansowanie systemu miał odpowiadać budżet państwa. Miała być ustalana konkretna kwota wydatków rocznie. W ogłoszeniu o przetargach na poziomie kraju byłoby określone, ile jest pieniędzy w całej puli, a ile na poszczególne powiaty, i w ramach tych pieniędzy podmioty świadczące pomoc musiałyby gospodarować. Co do płacenia usługodawcom – byłyby różne możliwości, zarówno zryczałtowanych opłat, jak i ustalonych za pewne czynności.

Projekt autopoprawki z 2007 r. miał zatem wiele zalet. Zdecydowanie upraszczał poprzednią koncepcję z 2005 r. Rezygnując z budowy drogiej struktury, obniżał znacznie koszty systemu (większość środków miała iść na rzeczywistą pomoc, a nie utrzymanie sieci biur). Upraszczał też bardzo procedurę przyznawania pomocy, choć zaproponowana formuła odwołania od odmowy przyznania pomocy w ramach zwykłej drogi cywilnej wzbudza poważne wątpliwości. Projekt zbliżał świadczeniodawcę do potrzebującego, przenosząc ciężar pomocy z okręgu na powiat. Poszerzył także znacznie krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy. Jego poważną wadą było jednak to, że ograniczał się wyłącznie do pomocy prawnej pozasądowej (do sformułowania tzw. pierwszego pisma procesowego wyłącznie), nie biorąc pod uwagę pomocy prawnej kwalifikowanej.

Projekt 2009

Po dwóch nieudanych próbach uchwalenia ustawy przygotowanej przez poprzednie rządy w latach 2005 i 2007, kolejny rząd, Premiera Donalda Tuska, podjął prace nad regulacją. W latach 2008–2010 opracowano w Ministerstwie Sprawiedliwości kilka projektów założeń ustawowych oraz ustaw. Kolejne wersje znacznie się różniły, proponując odmienne rozwiązania.

Projekt zakładał podział na informację prawną, podstawową pomoc prawną, czyli poradę prawną i rozszerzoną pomoc prawną, czyli reprezentację przed sądem.

System miał się opierać na zasadzie zadania zleconego, realizowanego przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie i (w miastach na prawach powiatu) Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej. Oprócz tego miała powstać Rada Pomocy Prawnej, jako organ usytuowany przy Ministrze Sprawiedliwości, w którego skład, co ważne, mieli wchodzić przedstawiciele organizacji pozarządowych. Kompetencje Rady obejmowałyby monitorowanie działania systemu, określanie standardów świadczenia pomocy prawnej, a także udział w tworzeniu i opiniowaniu aktów prawnych w tym zakresie.

Jeśli chodzi o krąg beneficjentów pomocy, to w zakresie podstawowej pomocy prawnej progiem miał być dochód nie większy niż 200% dochodu określonego w art. 8 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, czyli dochodu uprawniającego do otrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (oraz brak majątku). Z kolei rozszerzona pomoc prawna przysługiwałaby osobom o dochodzie nie większym niż 150% tej sumy, i w sytuacji braku możliwości sfinansowania pomocy z posiadanego majątku.

Planowany tryb przyznawania pomocy miał być następujący – wnioskodawca składał wniosek (na szczegółowym formularzu przygotowanym na podstawie rozporządzenia wspólnego dwóch resortów – sprawiedliwości i pracy) do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Decyzją administracyjną byłaby tylko odmowa przyznania pomocy prawnej.

Pomoc prawną według projektu mogli świadczyć adwokaci, radcy prawni i inne podmioty uprawnione do świadczenia pomocy prawnej; projekt odsyłał do innych ustaw. Lista podmiotów miałaby być prowadzona w Powiatowych Centrach Pomocy Rodzinie i na bieżąco aktualizowana.

Do finansowania projektu miała zostać wykorzystana część budżetu „zabezpieczenie społeczne”, leżąca w gestii Ministerstwa Pracy (jako zadanie zlecone). Były to nowe usługi, także ocena skutków regulacji założeń do projektu ustawy zakładała, że trudno jest przeprowadzić dokładną symulację kosztów.

Rozpatrując treść założeń z maja 2009 r., wypada podkreślić ich wysoką jakość. Choć nie wszystkie postulaty NGO zostały spełnione, to porównanie wyrażanych przez środowisko poglądów z ostatecznie przyjętymi założeniami wskazuje, że wiele z postulatów i argumentów znalazło zrozumienie. Szeroko ujęto pomoc prawną – informację, pomoc podstawową i rozszerzoną, uwzględniono w działaniach systemu organizacji pozarządowe, zaplanowano powołanie Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standaryzujących i badawczych, zaplanowano wprowadzenie na zasadzie pilotażu (co w polskiej praktyce jest niezwykle rzadkie) równoległych rozwiązań w celu oceny ich efektywności. Wyrażono wolę stopniowego rozbudowywania systemu, na podstawie oceny funkcjonujących rozwiązań.

Przy okazji prac nad projektami w latach 2008–2010 warto zwrócić uwagę na otwarcie autorów projektów na stanowiska i poglądy wyrażane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, konsultowanie z nimi projektów, udział przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w organizowanych przez NGO seminariach i konferencjach, wspólne spotkania robocze itp.

Projekt 2010

W marcu 2010 r. Komitet Stały Rady Ministrów zaakceptował projekt, został on jednak odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010 r. Zgodnie z decyzją Rady Ministrów prace nad regulacją przerwano, ograniczając się do kontynuacji prac nad ustawą o dostępie do informacji prawnej. Po miesiącach prac projekt regulacji ograniczonej do informacji prawnej przedstawiono, ale nigdy nie doczekał się on szerszej oceny, ani nie był przedmiotem szerszej debaty publicznej.

Projekt założeń z marca 2010 r. dotyczył informacji prawnej polegającej na udzielaniu informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. Drugim elementem systemu miała być pomoc prawna – w postaci porady prawnej, sporządzenia pisma procesowego lub innego pisma do sądu, organu administracji publicznej lub do innego

podmiotu – która może być udzielona, zanim sprawa będzie rozpoznawana przez sąd lub organ administracji publicznej, jak i pomoc prawna w postaci zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed organem administracji państwowej lub samorządowej.

Uprawnionymi do skorzystania z informacji prawnej miały być wszystkie osoby fizyczne, natomiast udzielenie pomocy prawnej miało być uzależnione od sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie – miała przysługiwać osobom w przypadku otrzymywania zasiłku stałego lub okresowego na podstawie ustawy o pomocy społecznej. To powodowało, że liczba osób, którym przysługiwałaby ta pomoc, byłaby znacznie zmniejszona w porównaniu z wcześniejszymi projektami, co też ograniczało koszty wprowadzenia tej ustawy.

Znacząca zmiana w stosunku do poprzedniego projektu dotyczyła trybu uzyskiwania pomocy. Wnioskodawca zwracał się co prawda do Ośrodka Pomocy Prawnej, ale za pośrednictwem podmiotu, który miał mu udzielić pomocy prawnej, czyli na przykład za pośrednictwem adwokata, który sam oceniałby wniosek z tego punktu widzenia, czy pomoc się należy i czy dana osoba spełnia kryteria ekonomiczne. Taki wniosek miał być weryfikowany elektronicznie z ośrodkami pomocy społecznej.

Za realizację zadań z zakresu informacji prawnej i pomocy prawnej odpowiadać miałyby Minister Sprawiedliwości. W tym celu przewidywano utworzenie Centrum Pomocy Prawnej oraz Ośrodków Pomocy Prawnej działających jak ekspozytury Centrum, do których zadań miało należeć m.in. udzielanie informacji prawnej – w pracach nad projektem zakładano, że Ośrodki Pomocy Prawnej w początkowej fazie zostaną oparte o centra informacyjne Krajowego Rejestru Sądowego.

Ponadto miała być utworzona Rada Pomocy Prawnej, której zadaniem byłoby ustalanie i kontrola standardów świadczenia pomocy prawnej oraz ocena działania wprowadzanego systemu.

W założeniach przyjęto stopniowy sposób wprowadzania systemu informacji i pomocy prawnej. Wraz z wprowadzeniem w pierwszej kolejności – od

1 stycznia 2011 r. – dostępu do informacji prawnej, na określonym obszarze przeprowadzony miał być pilotaż kolejnego etapu budowy systemu, tj. przyznawania pomocy prawnej. Przeprowadzenie pilotażu miało pozwolić na ukształtowanie ostatecznie takiego systemu pomocy prawnej, który w maksymalnym stopniu będzie odpowiadał zapotrzebowaniu społecznemu na tego rodzaju usługi, jak również dostosowany będzie do możliwości finansowych budżetu państwa.

Pomoc prawna miała być finansowana z części 37 budżetu, czyli „wymiaru sprawiedliwości”. Założenia projektu obejmowały koszty utworzenia Centrum Pomocy Prawnej, Ośrodków Pomocy Prawnej, a także koszty związane z utworzeniem Rady Pomocy Prawnej. Całkowity koszt przewidziany na rok 2013 był szacowany na 36 mln 660 tys. złotych.

Co się stało z projektem? Jak wspomniano, Rada Ministrów zdecydowała o rozdzieleniu tej ustawy na dwie części. Prace nad ustawą o pomocy prawnej zostały wstrzymane, zaś projekt dotyczący udzielania informacji prawnej przygotowało Rządowe Centrum Legislacji.

Projekt z 15 października 2010 r. był bardzo lakoniczny, składał się zaledwie z sześciu artykułów. Zgodnie z nim:

- osoby fizyczne przebywające na terytorium Polski mają prawo do uzyskania nieodpłatnej informacji prawnej,
- informacja prawna obejmuje: informację o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz odnośnym trybie, informację o możliwościach uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej,
- Minister Sprawiedliwości zapewnia udzielanie i udostępnianie informacji prawnej oraz rozpowszechnianie informacji o możliwościach jej uzyskania,
- informacji prawnej udziela Centrum Informacji Prawnej (komórka organizacyjna Ministerstwa), które może działać poprzez oddziały w postaci Ośrodków Informacji Prawnej, może wykorzystywać do udzielania informacji systemy teleinfor-

matyczne, może współpracować z samorządami zawodów prawniczych oraz organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie poszerzania dostępu do informacji prawnej.

Jakkolwiek ograniczenie reformy tylko do zapewnienia dostępu do informacji prawnej jest poważnym krokiem wstecz w stosunku do wieloletnich prac kolejnych ministrów sprawiedliwości, to stworzenie systemu udzielania informacji prawnej z prawdziwego zdarzenia byłoby swego rodzaju wstępem do dalszych prac. Projektowi regulacji nie towarzyszyło jednak uzasadnienie, z którego by wynikało, na jakie potrzeby odpowiada.

Lata 2011–2013

Od czasu ogłoszenia omówionych projektów mieliśmy do czynienia kilkakrotnie z publicznymi obietnicami Ministerstwa Sprawiedliwości i Ministrów Sprawiedliwości (Krzysztofa Kwiatkowskiego i Jarosława Gowina), według których regulacja nieodpłatnej pomocy prawnej była priorytetem. Powstał także nowy departament w ramach Ministerstwa, który będzie zajmował się tą problematyką: Departament Zawodów Prawnictwa i Dostępu do Pomocy Prawnej (jednak wśród zadań Departamentu ta problematyka nie została uwzględniona)⁹⁷.

Ministerstwo Sprawiedliwości, mimo kilkakrotnych obietnic, nie przedstawiło jednak oficjalnie projektu ustawy o pomocy prawnej.

Wreszcie, podczas konferencji w Senacie RP poświęconej drodze dochodzenia do zawodu sędziego, 7 stycznia 2013 r., Minister Sprawiedliwości Jarosław Gowin przyznał, że prace nad regulacją dostępu do poradnictwa prawnego nie będą przez obecny rząd prowadzone, a opieka prawna dla obywateli zwiększy się w związku z pracami deregulacyjnymi i wzrostem liczby prawników.

Jednocześnie swój projekt zaproponowała opozycja – w 2012 r. rozpoczęły się w Sejmie prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym przedstawionym w imieniu

wnioskodawców przez posła Jacka Czerniaka (SLD). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w maju 2012 r. Projekt zakłada poszerzenie katalogu zadań własnych gminy o udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej osobom najuboższym, na zasadach określonych przez gminę. Według założeń projektu, zakres świadczonej pomocy prawnej miałby zależeć od decyzji gminy. Wnioskodawcy proponują, aby była to podstawowa pomoc prawna, obejmująca konsultacje, porady prawne oraz pisanie pism procesowych (pomoc przedsądowa). Najprostszym rozwiązaniem, zdaniem wnioskodawców, byłoby takie, kiedy pomoc prawna byłaby świadczona przed radcą prawnego lub adwokata zatrudnionego w urzędzie gminy, na zasadach pełnienia dyżurów w określonych terminach. Projekt wskazuje także sposób finansowania oraz skutki finansowe. Założenia mówią o finansowaniu poradnictwa z budżetu gminy, a gdyby okazało się, że gminy nie będzie stać na zapewnienie środków, to w ramach dotacji z budżetu państwa można byłoby przeznaczyć do 8 mln złotych na pomoc prawną dla najuboższych. Środki miałyby pochodzić z wyższych wpływów z podatku od towarów i usług. Świadczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego miało być nowym zadaniem w katalogu zadań własnych gminy. Komisja skierowała ten projekt do podkomisji stałej ds. ustroju samorządu terytorialnego.

Wnioski

Dzięki pracom nad zupełnie różnymi rozwiązaniami mamy obecnie możliwość porównania propozycji i dokonania oceny ich mocnych i słabszych stron.

Wydaje się, że najważniejszy dorobek dotychczasowych prac obejmuje:

- refleksję nad zakresem przedmiotowym poradnictwa i zaakceptowanie postulowanego przez organizacje społeczne podziału na: informację prawną, poradnictwo prawne, pomoc prawną (kwalifikowaną, związaną z reprezentacją),
- propozycję, która pojawiła się niemal we wszystkich projektach, utworzenia Rady Pomocy Prawnej

97 <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/struktura-organizacyjna/departament-zawodow-prawniczych-i-dostepu-do-pomocy-prawnej/>

- organu, który zajmowałby się badaniami systemu, jego oceną, proponowaniem zmian, wypracowywaniem standardów itp.,
- refleksję na temat uprawnionych do korzystania z poradnictwa – poza osobami fizycznymi (różne kryterium zamożności); proponowano objęcie systemem także przedsiębiorców,
- rozważanie dotyczące procedury uzyskiwania pomocy (od nierealnego 4-stopniowego systemu, w którym decydują organy państwa oraz sądy, po znacznie prostsze procedury, w tym włączenie w proces usługodawców świadczących poradnictwo),
- uwzględnienie różnorodności podmiotów świadczących poradnictwo prawne; w projektach obok prawników, członków samorządów prawniczych, pojawiają się także, jako potencjalni usługodawcy, absolwenci prawa, organizacje społeczne, uniwersyteckie poradnie prawne,
- uwzględnienie roli samorządu terytorialnego w świadczeniu poradnictwa i propozycje, by przyszły system korzystał z doświadczeń i potencjału

czy to gminy (OPS), czy powiatu (PCPR, powiatowi rzecznicy praw konsumenta),

- początki refleksji na temat potrzeby standaryzowania, zwłaszcza przez Radę Pomocy Prawnej, początki refleksji na temat jakości poradnictwa i pomocy prawnej, kontroli tej jakości oraz potrzeby ewaluacji działania systemu.

Można zatem rekomendować, by w przyszłych pracach nad propozycją modelu dostępu do poradnictwa prawnego uwzględniano dotychczasowy dorobek w tej mierze, poddając go krytycznej ocenie.

W wersji elektronicznej niniejszego dokumentu (dostępnej na stronie www.prezydent.pl) umieściliśmy listę odsyłaczy do dokumentów źródłowych, znajdujących się w „bibliotece reformy nieodpłatnej pomocy prawnej” na stronie [inpris.pl](http://www.inpris.pl) (<http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>); oprócz materiałów źródłowych – projektów założeń ustawowych, projektów ustaw, protokołów posiedzeń komisji sejmowych, opinii o projektach – znajdują się tam także różne publikacje, do uwzględnienia których w przyszłych pracach zachęcamy.

4. Kluczowe elementy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Niemczech i Norwegii — podobieństwa i różnice⁹⁸

ELIGIUSZ KRZEŚNIAK

Wprowadzenie

W niniejszym opracowaniu przedstawiam rozwiązania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej obowiązujące w dwóch krajach – w Niemczech i Norwegii. Kraje te wybraliśmy z kilku powodów. Po pierwsze, systemy nieodpłatnej pomocy prawnej w obu tych krajach mają zarówno elementy wspólne, jak i istotne różnice. Po drugie, systemy nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach pozasądowych wprowadzono tam stosunkowo dawno – w 1980 r., a więc był czas na zebranie doświadczeń. Po trzecie wreszcie, ponieważ znaczna część literatury przedmiotu jest poświęcona opisowi dwóch „wzorcowych” systemów, tj. systemu holenderskiego i brytyjskiego, warto zająć się bliżej dwoma systemami, które nie są tak powszechnie znane, a funkcjonują z powodzeniem od wielu lat.

W moim przekonaniu bardziej interesujące będzie przedstawienie poszczególnych rozwiązań obowiązujących w Niemczech i Norwegii obok siebie – aby czytelnik mógł wyrobić sobie zdanie o sensowności danego rozwiązania. Opracowanie podzielone jest więc nie tyle ze względu na omówienie systemu każdego kraju z osobna, ile na pokazanie możliwych rozwiązań w interesującej nas dziedzinie.

Ramy prawne – system czy brak systemu

Niemcy

Zasady dostępu do nieodpłatnej bądź częściowo odpłatnej pomocy prawnej są w Niemczech oparte na

dwóch filarach. Z jednej strony jest to system pomocy prawnej w ramach postępowań cywilnych (regulowany w niemieckim kodeksie postępowania cywilnego), z drugiej, wynikający ze specjalnej ustawy, zespół norm opisujących zasady dostępu do – z reguły nieodpłatnej – pomocy prawnej w sprawach pozasądowych. Później wyjaśnię, dlaczego z reguły nieodpłatnej. Obie te regulacje są niezależne, opisane w dwóch różnych ustawach, ale powiązane w tym sensie, że zasady pomocy prawnej w sprawach pozasądowych, opisane w spec-ustawie *Beratungshilfegesetz*, w wielu miejscach odsyłają do zasad opisanych w niemieckim kodeksie postępowania cywilnego.

W zakresie pomocy prawnej w sprawach pozasądowych trudno mówić o systemie, a jeśli już taka pomoc występuje – jest to raczej system quasi-sądowy, z bardzo ograniczoną rolą państwa.

W Niemczech nie ma bowiem wyspecjalizowanych jednostek, w ramach których pomoc byłaby udzielana, ani osobnego budżetu, ani też osobnego systemu nadzoru czy kontroli.

Warto dodać, że w Niemczech system nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach pozasądowych ma – pośrednio – podstawy konstytucyjne. W 2009 r. Sąd Konstytucyjny uznał, że gwarancje konstytucyjne powinny zostać rozszerzone także na pomoc prawną i reprezentację pozasądową. Jednym z głównych powodów było uznanie przez sędziów, iż życie stało się na tyle skomplikowane, że obywatele potrzebują fachowej pomocy w celu oceny swojej sytuacji praw-

98 Referat wygłoszony na spotkaniu eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP 22 października 2012 r.

nej już na wczesnym etapie sprawy, kiedy nie wiadomo jeszcze, czy trafi ona do sądu.

Norwegia

W Norwegii zasady dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej są uregulowane na poziomie ustawowym (pierwsza ustawa z 13 czerwca 1980 r. i druga z 12 grudnia 2005 r.).

W Norwegii nie sposób mówić o jednym wspólnym systemie nieodpłatnej pomocy prawnej. Systemów tych jest kilka, część funkcjonuje na zasadzie testowej czy pilotażowej. Kluczową cechą podstawowego systemu, o którym szerzej będzie mowa, jest jego stosunkowo ograniczony zasięg oraz subsydiarność, tzn. wszystkie inne możliwości uzyskania pomocy prawnej powinny być uwzględnione przed skorzystaniem z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Kto przyznaje, kto świadczy pomoc prawną/porady, kto płaci?

Niemcy

Pomocy prawnej udzielają w zasadzie wyłącznie prawnicy z uprawnieniami – adwokaci w ramach swojej normalnej, prywatnej praktyki. Pomocy tej udzielają wszyscy adwokaci (*Rechtsanwälte*) oraz pozostałe osoby zrzeszone w izbach adwokackich, czyli w sumie ok. 160 tysięcy osób. Państwo jest więc jedynie podmiotem finansującym dostęp do usług prawnych, jego organy nie odgrywają żadnej roli w świadczeniu usług, a ich rola w zakresie techniczno-porządkowym jest ograniczona.

Kluczowa jest natomiast rola sądów. Wnioski o dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej rozpatrują bowiem sądy rejonowe.

Sądy w Niemczech są oczywiście całkowicie niezależne od władz krajowych czy lokalnych. Sędziowie są powoływani dożywotnio, nie podlegają jakiegolwiek kontroli. W rezultacie więc „system” nieodpłatnej pomocy prawnej jest w pełni niemal administrowany przez niezależny system sądowy na poziomie

krajów federalnych (landów), natomiast finansowany z budżetu tych landów.

Wniosek o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej można w Niemczech złożyć zarówno pisemnie, jak i ustnie. Wnioski składa się bezpośrednio we właściwym – według miejsca zamieszkania osoby, która ubiega się o taką pomoc prawną – sądzie rejonowym, ale z wnioskiem takim może również wystąpić adwokat w imieniu osoby, która się do niego zwróciła; może on to zrobić nawet już po udzieleniu porady. W praktyce niemal połowa wszystkich wniosków jest składana bezpośrednio przez samych prawników.

Wnioski o udzielenie pomocy prawnej są rozpatrywane przez referendarzy sądowych, od negatywnej decyzji przysługuje odwołanie do sędziego.

Porady prawnej może także udzielić sąd rejonowy rozpatrujący wniosek o przyznanie prawa do nieodpłatnej pomocy. W praktyce sądy korzystają jednak z tego uprawnienia bardzo rzadko.

Norwegia

W Norwegii nieodpłatnej pomocy prawnej udzielają prawnicy z uprawnieniami, których jest około 6000⁹⁹. W niektórych sprawach prawnik sam może zadecydować o udzieleniu nieodpłatnej (dla klienta) pomocy prawnej w wymiarze do 12 godzin po zweryfikowaniu, że klient spełnia wymogi określone w ustawie – za co otrzymuje wynagrodzenie według przepisanej taryfy od państwa.

W pozostałych przypadkach wnioskodawca zwraca się do sądu bądź do lokalnej władzy samorządowej. Organem odwoławczym w przypadku odmowy dostępu do nieodpłatnej pomocy jest ministerstwo sprawiedliwości.

Kto jest uprawniony do otrzymania porady prawnej?

Niemcy

Do otrzymania porady prawnej uprawniona jest każda osoba, której sytuacja ekonomiczna i osobista nie po-

99 Na 4,6 mln mieszkańców.

zwala na poniesienie kosztów takiej porady we własnym zakresie i nie ma ona również innych możliwości uzyskania takiej porady (np. w ramach ubezpieczenia od organizacji społecznej, związku zawodowego lub organu państwowego). W tym sensie przynajmniej w teorii nieodpłatna pomoc prawna gwarantowana przez spec-ustawę ma charakter subsydiarny, tj. powinna być udzielana dopiero wtedy, kiedy inne drogi uzyskania pomocy prawnej nie są dostępne.

Praktyka wygląda jednak nieco inaczej. Tylko w 2009 r. złożono 913 079 wniosków, z czego jedynie 64 662 wnioski zostały odrzucone. W procentach oznacza to, że 92,92% wniosków o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej jest rozpatrywanych pozytywnie. Kilka lat temu było to nawet 97%.

Nieodpłatną pomoc prawną uzyskuje niemal każdy, kto o nią występuje. Limity uprawniające do uzyskania pomocy są więc na odpowiednio wysokim poziomie. W zakresie tzw. testu dochodu ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej odsyła do ogólnych przepisów niemieckiego k.p.c. Reguły obliczania wysokości tzw. faktycznego dochodu netto na gruncie tej ustawy są skomplikowane i nie ma możliwości, aby je w tym miejscu szczegółowo omawiać, wystarczy jednak powiedzieć, że przykładowy Kowalski – czy raczej Mueller – z dochodem w wysokości ok. 2000 euro, żonaty, z dwójką dzieci i niepracującą żoną, będzie uprawniony do uzyskania nieodpłatnej porady prawnej.

Statystycznie na każdego prawnika w Niemczech przypada ok. 5,7 spraw (porad) nieodpłatnych rocznie, z tym, że ciężar tej pracy nie rozkłada się równomiernie. W landach bogatych, jak np. Bawaria, takich spraw jest statystycznie nie więcej niż 3,5 na jednego prawnika. W landach uboższych, jak Saksonia-Anhalt, występuje już 21 spraw. Ok. 18% prawników w ogóle takich spraw nie prowadzi (innymi słowy – starają się ich unikać, jeśli tylko jest to możliwe). W kancelariach mniejszych jest statystycznie więcej spraw niż w większych. Prawnicy młodszy stażem, tzn. ci, których doświadczenie jest krótsze niż pięć lat, doradzają niemal dwukrotnie częściej niż prawnicy starsi stażem. Statystyki te pokazują, że udzielanie porad osobom uboższym nie jest traktowane jako lukratywna praktyka, tylko raczej jako swego rodzaju praktyka *pro bono*.

Norwegia

Do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej uprawnione są osoby, które nie mają wystarczających środków na pokrycie kosztów takiej pomocy we własnym zakresie. W przypadku niektórych spraw nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana niezależnie od wysokości dochodów wnioskodawcy. Odpowiednie przepisy w Norwegii wprowadzają jednak *de facto* rozróżnienie na trzy rodzaje spraw (problemów prawnych):

- a) sprawy o charakterze priorytetowym, w których nie weryfikuje się zamożności wnioskodawcy,
- b) sprawy o charakterze priorytetowym, w których takie weryfikowanie zamożności jest przeprowadzane,
- c) wszystkie pozostałe sprawy.

Sprawy priorytetowe, w których nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana bez badania wysokości dochodów i zamożności wnioskodawcy, to takie sprawy, które uznawane są za szczególnie istotne. Przykładowo wymienić tu można kwestie prawne dotyczące alimentów na dzieci, sprawy związane z ubezwłasnowolnieniem, tematy dotyczące służby wojskowej, odszkodowania za bezprawne aresztowania, a nawet kwestie tzw. małżeństw z przymusu.

Do spraw o charakterze priorytetowym, w ramach których weryfikuje się poziom dochodów wnioskodawcy, należą sprawy z zakresu prawa rodzinnego, odszkodowań za szkody na osobie, bezprawnego zwolnienia z pracy, zadośćuczynienia dla ofiar przestępstw oraz kwestii dotyczących różnego rodzaju zasiłków socjalnych, emerytur i rent oraz niektóre sprawy dotyczące czynszów.

We wszystkich pozostałych sprawach, a więc w zakresie choćby zwykłych relacji cywilnoprawnych, nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest jedynie wyjątkowo, w sytuacji, kiedy rodzaj sprawy jest zbliżony do wymienionych wyżej spraw o charakterze priorytetowym, lub też sprawa ta ma dla wnioskodawcy wyjątkowo istotne znaczenie. Wynika więc z tego, że w Norwegii nie ma w zasadzie – inaczej niż w Niemczech – systemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie zwykłych, normalnych spraw życia codziennego, tj. spraw dotyczących nieruchomości, zatrudnienia, stosunków handlowych, a odpowiednie kryteria

przyznawania pomocy prawnej od strony merytorycznej są bardzo cenne.

Bardzo precyzyjnie określono natomiast pułap dochodów i majątku, powyżej którego można się ubiegać o przyznanie **w pełni** nieodpłatnej pomocy prawnej i ustalono go na poziomie 246 000 koron norweskich dochodu rocznego brutto oraz majątku nieprzekraczającego 100 000 koron norweskich rocznie netto.

Przy obliczaniu wysokości posiadanego majątku nie wlicza się do niego jednak składników majątkowych potrzebnych do codziennego życia, tj. mieszkania czy samochodu.

Jaki jest zakres porady prawnej?

O Norwegii była już mowa wyżej. W przypadku Niemiec nieodpłatna pomoc prawna może być udzielona w szerokim zakresie spraw, czyli we wszystkich sprawach z zakresu prawa cywilnego – w tym w sprawach pracowniczych, z zakresu prawa administracyjnego, uprawnień konstytucyjnych i przepisów socjalnych, a nawet w sprawach z zakresu prawa karnego i przepisów o wykroczeniach (z ograniczeniami). Odpowiednia ustawa nie przewiduje żadnych w zasadzie wykluczeń merytorycznych, jak również nie przewiduje procedury weryfikowania zasadności udzielenia pomocy prawnej w konkretnym przypadku, ograniczając się jedynie do krótkiego stwierdzenia, że pomoc prawna nie powinna być udzielana w sytuacji, kiedy korzystanie z uprawnień oznaczałoby nadużycie prawa.

Czy rozwiązania w Niemczech i Norwegii mają charakter systemowy?

Niemcy

W przypadku Niemiec trudno mówić o sformalizowanym systemie nieodpłatnej pomocy prawnej. Decyzja o przyznaniu takiej pomocy należy do sądu, udzielają jej zaś wszyscy adwokaci.

Wyjątek stanowią zasady obowiązujące w dwóch najmniejszych krajach federalnych, tj. Hamburgu i Bremie, gdzie zbudowano – zupełnie inny niż w po-

zostałej części kraju – system nieodpłatnej pomocy prawnej. Te dwa kraje związkowe są podobne w tym sensie, że zdecydowana większość osób mieszka tam w dwóch dużych miastach – Hamburgu i Bremie. Uznano więc, że potrzeby tych osób w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej zostaną lepiej zaspokojone, jeśli stworzy się Centra Pomocy Prawnej, w których zatrudnieni prawnicy będą udzielać pomocy prawnej. W wymienionych dwóch landach przepisy ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej nie mają zastosowania, a odpowiednie wyłączenie przewidziano w samej ustawie.

Norwegia

Ustawowy system nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach pozasądowych ma w Norwegii zastosowanie w dość ograniczonym zakresie ze względu na wąsko określony katalog spraw. Powstała luka jest częściowo wypełniona przez dwa biura pomocy prawnej opłacane z budżetu państwowego, które znajdują się poza tym systemem i w których wspomniane wyżej ograniczenia nie obowiązują. Jedno z tych biur zlokalizowane jest w Oslo, a drugie na północy Norwegii, w Sami. Pracuje tam w sumie 10 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy.

Dodatkowo w Norwegii istnieje program krótkich porad prawnych w ramach lokalnych stowarzyszeń adwokackich, w których adwokaci świadczą usługi zgodnie z ustalonymi dyżurami.

Ponadto w Norwegii działa sieć miejskich centrów usług, które udzielają porad w związku z usługami i administracją miejską (takich centrów w Norwegii jest około 300).

I wreszcie od 2002 r. w Norwegii działa testowy projekt zorganizowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości, w ramach którego wybrane miejskie centra usług świadczą tzw. usługę krótkoterminowej porady prawnej. Doświadczenia pozyskane w ciągu 10 lat funkcjonowania tego programu stanowiły główną inspirację dla propozycji nowej usługi, tzw. pierwszego kontaktu, nad którą obecnie trwają prace. Rozważa się m.in. opcje zbudowania sieci biur poradnictwa prawnego powiązanych z miejskimi centrami usług, bądź też umiejscowienie tych biur razem z odpo-

wiednikami naszych Miejskich Ośrodków Pomocy Społecznej.

Odpłatność i częściowa odpłatność

Niemcy

Każdy prawnik, udzielający nieodpłatnej pomocy prawnej osobie do tego uprawnionej, ma prawo żądać uiszczenia przez tę osobę kwoty 10 euro, płatnej bezpośrednio prawnikowi. Prawniki mogą zrezygnować z żądania tej opłaty, jest to jednak wtedy jego decyzja. Ze statystyk wynika, że w praktyce niemal połowa prawników nigdy albo prawie nigdy nie żąda uiszczenia tej opłaty przez klienta, niemniej jednak formalnie rzecz biorąc nieodpłatna pomoc prawna w sprawach pozasądowych w Niemczech jest zawsze, przynajmniej potencjalnie, częściowo odpłatna.

Prawniki otrzymują za poradę, zarówno ustną jak i pisemną, niezależnie od stopnia skomplikowania tematu, 30 euro; ze względu na niską kwotę wynagrodzenia usługi te są powszechnie traktowane jako *pro bono*.

Norwegia

Zasadniczo porady są całkowicie nieodpłatne, z tym, że osoby, których dochody są wyższe niż podane wcześniej limity lub których majątek przekracza daną wysokość, mogą nadal ubiegać się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej i w takim przypadku mogą zostać zobowiązane do pokrycia części kosztów we własnym zakresie.

Koszty systemu

Niemcy

W Niemczech nie ma jednego budżetu finansującego pomoc prawną. Każdy z 16 landów finansuje te wydatki we własnym zakresie. Kwota wydatków na pomoc prawną w sprawach pozasądowych wyniosła w 2009 r. 82,9 miliona euro. Co ciekawe, jest to jedynie około 15% ogólnych wydatków na pomoc prawną dla potrzebujących, ponoszonych przez państwo.

Ubezpieczenie

Niemcy

Niemcy są największym na świecie rynkiem dla ubezpieczeń na wypadek konieczności ponoszenia wydatków na usługi prawne (tzw. LEI – *legal expenses insurance*). W 2009 r. sprzedano w Niemczech ok. 25 milionów tego rodzaju polis¹⁰⁰, przy czym należy pamiętać, że liczba osób objętych ochroną ubezpieczeniową jest większa niż liczba polis, dlatego że większość z nich obejmuje całą rodzinę. Tak duża popularność ubezpieczeń oznacza, że składki są niskie, średnio nie przekraczają 150 euro rocznie. Zaletą ubezpieczenia w porównaniu do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej bądź zwolnienia od kosztów polega na szerszym zakresie ochrony – ubezpieczony w szczególności jest chroniony od konieczności zwracania kosztów zastępstwa procesowego drugiej stronie sporu w razie przegranej sprawy.

Jedną z ciekawych statystyk pokazuje, że na same składki ubezpieczeniowe w ramach ubezpieczeń od konieczności ponoszenia kosztów obsługi Niemcy wydają prawie 6 razy więcej, niż wszystkie 16 landów wydaje na koszty wszelkiego rodzaju nieodpłatanej pomocy prawnej.

W tych obszarach prawa, które są zwyczajowo objęte ubezpieczeniami, znaczenie nieodpłatanej pomocy prawnej jest znikome. Obszarem, którego ubezpieczenia z reguły nie obejmują, są sprawy i problemy z zakresu prawa rodzinnego i dlatego też nie powinno być zaskoczeniem, że 80% wszystkich wydatków w zakresie nieodpłatanej pomocy prawnej jest lokowane właśnie w tym obszarze.

Norwegia

Norwegia, podobnie jak inne kraje skandynawskie, oferuje szeroki zakres ubezpieczenia od kosztów prawnych. Wiele organizacji ma podpisane umowy, które umożliwiają pokrycie kosztów prawnych ich członkom, gdy zaistnieje potrzeba skorzystania z usług prawnika, głównie w sprawach, które pokrywają się z obszarem działania organizacji.

100 W populacji liczącej 82 miliony osób.

Podsumowanie

Kluczowe elementy, wspólne dla obu systemów, są następujące:

- a) przerzucenie ciężaru świadczenia pomocy prawnej na adwokaturę;
- b) aktywna rola sądów (większa w Niemczech);
- c) powszechność dostępu – bardzo liberalne kryteria majątkowe, nie mające nic wspólnego z tymi, które występują w polskich realiach¹⁰¹ – i nie chodzi tu bynajmniej o różnice bezwzględne, kwotowe, które zawsze będą występować z powodu różnic w sile nabywczej, ale o takie skonstruowanie systemu, że zarówno w jednym, jak i w drugim

kraju tzw. niższa klasa średnia może w pełnym zakresie z niego korzystać;

- d) częściowa odpłatność – obligatoryjna w Niemczech we wszystkich sprawach i dla wszystkich klientów oraz w mniejszym zakresie, ale także występująca – w Norwegii;
- e) duży stopień odformalizowania – w obu krajach o przyznanie prawa do pomocy można wystąpić nawet po jej uzyskaniu, także za pośrednictwem prawnika.

Warto rozważyć wprowadzenie przynajmniej części z tych elementów do polskiego systemu.

101 Czyli minimalnym dochodem uprawniającym do uzyskania świadczeń z opieki społecznej.

5. Systemy pomocy prawnej w Holandii oraz w Anglii i Walii¹⁰²

JAN WINCZOREK

Bardzo mi miło, że mogę Państwu w skrócie powiedzieć, co wiem na temat systemów pomocy prawnej w Holandii oraz w Anglii i Walii. Chciałbym zastrzec, że moja wiedza na ten temat jest w pewnym sensie wtórna, ponieważ przedstawiam informacje, które uzyskałem głównie z literatury, a nie z bezpośredniego doświadczenia. System holenderski miałem wprawdzie okazję badać bezpośrednio przy okazji wizyty studyjnej, zorganizowanej przez Instytut Prawa i Społeczeństwa. I choć system ten znam trochę lepiej, to i w jego wypadku potrzebny jest pewien dystans do przekazywanych przeze mnie informacji. Jest to bowiem wiedza pochodząca ze źródeł pisanych, a nie z doświadczenia czy badań własnych.

Pominę informacje historyczne, tym bardziej że historia obydwu omawianych systemów jest długa i są one niewątpliwie dobrze zinstytucjonalizowane. System angielski istnieje już ponad 60 lat, holenderski prawie 40 lat. Przejdę do charakterystyki tych systemów w stanie dziś istniejącym.

Obydwa omawiane systemy można określić jako mieszane, to znaczy jako systemy zapewniania subsydiowanej pomocy prawnej na kilka równoległych sposobów. W obydwu krajach rdzeń systemu stanowi mechanizm *judicare*, czyli nabywanie usług prawniczych przez państwo bezpośrednio od kancelarii prawnych, które świadczą tę pomoc klientom. W obu systemach występują również instytucje, które można określić używaną w Anglii i Walii nazwą Citizens Advice Bureaux. W Holandii są dwa systemy, które funkcjonują równolegle: rządowy (Juridisch Lokets) i samorzą-

dowy (Sociaal Raadslieden); w Anglii i Walii system CABx jest z zasady słabo scentralizowany i opiera się w większości na subsydiowanych przez państwo organizacjach pozarządowych.

Funkcjonuje ponadto, zwłaszcza w Holandii, system ubezpieczeń prawnych. Wspominam o tym przy okazji subsydiowanych systemów pomocy prawnej dlatego, że ubezpieczenia te stanowią szczególny sposób obniżenia ekonomicznych barier dostępu do systemu. Ponadto jestem przekonany, iż nie można mówić o systemie subsydiowanej pomocy prawnej w oderwaniu od pozostałych elementów systemu pomocy prawnej. Rozwiązanie takie stanowi system naczyń połączonych, który obejmuje zarówno pomoc odpłatną, jak i nieodpłatną, subsydiowaną, a także powszechne ubezpieczenia prawne. Z tego powodu chciałbym również wspomnieć o tym, że system angielski przewiduje w niektórych typach spraw *contingency fees*, czyli wynagrodzenia zależne od wyniku sprawy. Można to także postrzegać jako sposób finansowania niektórych typów spraw.

W obu systemach na szczeblu centralnym funkcjonują instytucje zarządzające pomocą prawną. W Anglii i Walii po ostatniej reformie jest to Legal Services Commission, w Holandii zaś jest to Rada Pomocy Prawnej (Raad voor Rechtsbijstand). Równolegle istnieją inne organizacje, biorące w udział w tym procesie. W Anglii i Walii istotną rolę odgrywa organizacja pozarządowa, jaką jest The Citizens Advice, która koordynuje działania CABx, funkcjonujących w ramach systemu jako odrębne organizacje pozarządowe. W Holandii

102 Referat wygłoszony na spotkaniu eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP 22 października 2012 r.

obok systemu rządowego istnieje pomoc świadczona przez samorząd terytorialny, i pomoc ta jest w dużej mierze nieskoordynowana: poszczególne instytucje samorządowe świadczą ją na własną rękę.

Trzecią wyodrębnioną kategorią przy porównaniu systemów pomocy prawnej są instytucje, lub programy, które tę pomoc świadczą. W Anglii i Walii istnieje Citizens Legal Service, która zajmuje się pomocą w sprawach innych niż karne; w ramach tej instytucji występuje forma pomocy na odległość – specjalna ogólnokrajowa infolinia finansowana przez Legal Services Commission. Istnieje ponadto Criminal Defense Service, która również świadczy pomoc na odległość. Równolegle jest rozwijany Public Defense System, który zakłada pomoc adwokata z urzędu. W Holandii, w ramach pomocy świadczonej przez system rządowy, pomoc jest świadczona za pomocą różnych form i środków – zarówno osobiście, telefonicznie, jak i przez Internet. Pomoc udzielana przez samorządy lokalne bywa świadczona w różnych formach, co zależy od samodzielnych decyzji samorządu, w większości są to jednak porady osobiste i telefoniczne. W obydwu systemach porady telefoniczne stanowią większość usług subsydiowanej pomocy prawnej.

W kontekście refleksji nad przyszłym polskim systemem warto wspomnieć także o podziale na typy pomocy. Po pierwsze – zaczynając od Holandii, ponieważ ten system jest bardziej klarowny – istnieje w nim pomoc pierwszego rzędu, świadczona przez biura pomocy prawnej (*lokets*), sponsorowane i organizowane przez system rządowy i zarządzane przez Radę Pomocy Prawnej. Na tym samym poziomie funkcjonują biura pomocy prawnej przy samorządach. Po drugie, w Holandii istnieje pomoc prawna drugiego rzędu, czyli kwalifikowana, świadczona wyłącznie przez kancelarie prawne i może ona obejmować reprezentację procesową. Trzeba bowiem zaznaczyć, że ani *lokets*, ani samorządowe biura pomocy prawnej nie mogą wykonywać prawa reprezentacji. Kiedy z obecnym tu Łukaszem Bojarskim braliśmy udział w wizycie studyjnej w Holandii, mocno podkreślano, że wszelkie poradnictwo pierwszego rzędu polega na tym, iż klient uzyskuje jedynie informację o tym, w jaki

sposób może działać, a nie instrukcję, co ma zrobić. Informacja ta jest spersonalizowana, ale klientowi tylko doradza się, jakie działania powinien podjąć i przygotowuje się dla niego wzory pism. Natomiast wszystkie działania, które klient podejmuje, wykonuje on we własnym imieniu, samodzielnie. Są dwa powody, dla których zorganizowano to w taki sposób. Z jednej strony, chodzi o określenie zakresu kompetencji biur świadczących pomoc pierwszego rzędu i kancelarii komercyjnych, żeby była ostra granica między pomocą publiczną a działalnością prywatną sponzorowaną przez państwo. Z drugiej strony, celem jest to, aby zachęcić klientów do samodzielnego działania i nie wykonywać za nich określonych czynności.

W Wielkiej Brytanii (Anglii i Walii) system jest – w mojej ocenie – bardziej skomplikowany i mniej przejrzysty. Istnieją dwa typy usług: kategoria usług nazywana *controlled work*, oraz kategoria *licensed work*. Tę pierwszą można porównać do pomocy pierwszego rzędu w Holandii, polegającej na prostej informacji, bez podejmowania działań w imieniu klienta. Ale zakres możliwości działania, które mają zwłaszcza CABx, bywa czasem szerszy, i w niektórych sprawach, np. dotyczących zdrowia psychicznego czy rodzinnych, podejmują się one reprezentacji klienta. Zasadniczo jednak reprezentacja należy do kategorii *licensed*, co wymaga specjalnej, każdorazowo udzielanej zgody Legal Services Commission.

Chciałbym teraz przejść do zagadnienia skali funkcjonowania obydwu systemów – liczby porad, udzielanych w ramach każdego z nich i typów świadczonych usług. W przypadku Anglii i Walii liczba porad będzie bardzo duża. Warto jednak dodać, że biura porad obywatelskich świadczą nie tylko pomoc prawną, ale pomoc wszelkiego rodzaju. Można udać się tam mając problemy związane z długiem – doradca udzieli wówczas wskazówek, w jaki sposób dług skonsolidować, lub jak negocjować z wierzycielem. Dane dotyczące ściśle liczby porad nie są mi znane, ale biorąc pod uwagę pomoc w sprawach karnych i cywilnych oraz pomoc udzielaną na odległość mówimy w sumie o liczbie ponad 3,5 mln spraw.

W Holandii, która jest znacznie mniejszym krajem, ponad 800 tysięcy porad rocznie udzielają *lokets*,

czyli biura pierwszej pomocy prawnej, z tego około 180 tysięcy w bezpośrednim kontakcie z klientem. Około 430 tysięcy czynności pomocowych – są to różnego rodzaju działania – przeprowadzają kancelarie prawne. Nie wiadomo, w jakiej skali działają agendy samorządowe ze względu na ich decentralizację.

Wiadomo natomiast w przybliżeniu, ile jest różnorodnych agend, które tę pomoc świadczą. W systemie holenderskim funkcjonuje 30 biur porad prawnych, w których zatrudnieni są doradcy, świadczący jednocześnie pomoc telefoniczną.

Biura są zorganizowane w taki sposób, że każdy, kto mieszka w Holandii, potrzebuje nie więcej niż godzinę jazdy transportem publicznym na dotarcie do najbliższego biura. Oprócz tego istnieje około stu biur porad samorządowych i – jak podaje Rada Pomocy Prawnej – zakontraktowanych jest około 7300 kancelarii i indywidualnych prawników. Liczbę tę trzeba ocenić jako znaczną, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców Holandii.

W Anglii i Walii jest około 5300 miejsc, w których można uzyskać pomoc prawną, w tym około 400 organizacji *non profit*, finansowanych przez Legal Services Commission i około 3,5 tysiąca biur porad obywatelskich, zorganizowanych przez NGO. Sieć poradnictwa prawnego jest więc bardzo gęsta, o czym świadczy fakt, że w badaniach sondażowych, w których próbowano ustalić rozkład geograficzny dostępu do pomocy prawnej, nie udało się, mimo przeprowadzonej bardzo dużej próby, znaleźć odpowiednio dużej liczby osób – które miałyby dalej do takiego biura porad prawnych niż 5 mil – aby uzyskać statystycznie istotne wyniki. Chcę przez to powiedzieć, że zamieszkiwanie dalej niż 5 mil od miejsca, gdzie udziela się pomocy prawnej, jest w Anglii i Walii zjawiskiem bardzo rzadkim, mało prawdopodobnym statystycznie.

Gdy wreszcie chodzi o skalę działalności w miarach względnych, według danych z 2008 r. na 10 tysięcy mieszkańców w Anglii i Walii przypada około 500 spraw, i około 250 w Holandii.

Chciałbym teraz omówić charakterystykę działalności poradniczej. W Anglii i w Walii występuje dużo spraw karnych – trochę więcej niż wszystkich innych – cywilnych, administracyjnych itd. Wśród spraw cy-

wilnych dominują sprawy rodzinne. Trzeba podkreślić, że nie jest to zjawisko wyjątkowe dla obu omawianych systemów, ale charakterystyczne dla wszystkich systemów pomocy prawnej, przynajmniej tych, na temat których mamy pewne informacje z literatury. Warto mieć to na uwadze projektując polski system.

Kolejną kwestią są kryteria dostępu do systemu. W obydwu przedstawionych systemach osoba, która ma problem prawny, może skorzystać z pomocy podstawowej w zasadzie za darmo. W Holandii wystarczy zadzwonić do *loket*, czy też pójść albo zadzwonić do samorządowego biura porad, gdzie uzyska się poradę. Natomiast w przypadku *judicare* – czyli systemu pomocy prawnej, w którym państwo kontraktuje usługi prawnicze na rynku – kryteria dostępu są dosyć ostre. Przy tym obydwa systemy opierają się na współpłaceniach ze strony beneficjentów pomocy. Próg współpłacenia w Anglii i Walii jest bardzo niski. W Holandii cała pomoc z zasady jest współpłacona, lecz rozróżnia się dwie formy usług. Pierwsza forma to porada prosta, trwająca do trzech godzin, gdzie opłata wynosi 40 albo 74 euro, w zależności od dochodów. Druga forma to porada przekraczająca trzy godziny, za którą opłata wynosi od 100 do 750 euro, w zależności od dochodu. Opłata jest stała i wnosi się ją na poczet całkowitych kosztów ponoszonych przez państwo.

W obydwu systemach istnieje też tzw. jakościowe kryterium oceny (test merytoryczny) tego, czy dana sprawa jest „godna” pomocy ze strony państwa. Większość osób, które o taką pomoc się ubiegają, pomoc uzyskują. Dane statystyczne wskazują jednak, że kryteria dostępu do systemu pomocy zaostrzono. Nastąpiło to po ostatnich, znanych powszechnie problemach, które pojawiły się w systemie brytyjskim, zapewne także w związku z kryzysem i tendencją do zmniejszania wydatków.

W obydwu krajach bierze się pod uwagę, oprócz dochodu, zasoby finansowe potencjalnych beneficjentów. System holenderski jest imponujący pod tym względem, ponieważ Rada Pomocy Prawnej ma bezpośredni dostęp do informacji podatkowych drogą elektroniczną. Wprawdzie na dostęp do takich danych obowiązuje czasowe embargo i najnowsze dostępne dane pochodzą sprzed dwóch lat od chwili

zapytania, ale mimo to Rada jest w stanie sprawdzić elektronicznie, czy aplikant spełnia odpowiednie wymogi. Warto jeszcze wspomnieć o tym, że są pewne wyjątki w majątkowych kryteriach dostępu do systemu pomocy, i w niektórych sprawach kryteriów majątkowych nie trzeba spełniać.

Całkowity koszt działania systemu w Anglii i Walii, uwzględniający biura pomocy prawnej, to około 2,8 mld euro (według kursu z 2011 r.), to jest – w przybliżeniu – 0,2% PKB w wartościach nominalnych, albo 57% budżetu wymiaru sprawiedliwości. W przeliczeniu na każdą osobę zamieszkałą w Anglii i Walii wydaje się 52 euro na osobę. W odniesieniu do Holandii – około 30% budżetu wymiaru sprawiedliwości przeznacza się na pomoc prawną. Dla porównania, Polska wydaje na ten cel 0,6 euro na obywatela rocznie.

Przechodząc do kosztów administracyjnych systemu i danych o zatrudnieniu – w systemie holenderskim zaskakuje fakt, że zespół 30 biur porad prawnych, który radzi sobie z 800 tysiącami spraw rocznie, kosztuje jedynie 23 mln euro. Obejmuje to koszty stałe, osobowe, koszty zarządu, łącznie z Radą Pomocy Prawnej, a więc koszty te można określić jako niskie. Dokładnych informacji na temat zatrudnienia w systemie holenderskim, niestety, nie posiadam. W Wielkiej Brytanii całkowita liczba osób zatrudnionych w systemie – łącznie z prawnikami – to prawie 30 tysięcy osób. W Holandii niewątpliwie liczba ta jest znacznie mniejsza. Szacunkowo, w *lokets* zatrudnionych jest kilkaset osób, około 10 osób w każdym biurze; prawdopodobnie zbliżona liczba jest w samorządowych biurach porad prawnych, i oczywiście prawnicy.

Porównując formę płatności i mechanizmy kontroli jakości w obydwu systemach, mam mniej informacji o systemach Anglii i Walii. W tych krajach system wynagradzania prawników jest godzinowy, według stawek, które są negocjowane. W Holandii system stawek dla prawników jest stały i opiera się na skali punktowej. Każdemu typowi spraw przypisuje się pewną liczbę punktów i przelicza te punkty według odgórnie określonej, urzędowej stawki. Liczba punktów odpowiada w przybliżeniu liczbie godzin, które teoretycz-

nie należy na sprawę przeznaczyć, a obecna stawka to 112 euro za punkt, czyli godzinę.

Jeżeli chodzi o kontrolę jakości, to w Holandii – w biurach, które udzielają pomocy podstawowej – jest ona nieformalna. Funkcjonuje w tych biurach mechanizm superwizji, ale nie jest sformalizowany i w szczególności zależy od konkretnej organizacji, która go realizuje. Przeprowadza się ponadto badania satysfakcji klientów. Regularnie prowadzą one do wniosku, że jakość pomocy podstawowej świadczonej przez biura jest oceniana bardzo wysoko, nawet wyżej niż jakość usług, które są świadczone przez prawników. Podobne, bardzo liczne badania satysfakcji są prowadzone w Anglii i Walii. Fakt, że system ten jest bardziej zróżnicowany i mniej scentralizowany, powoduje jednak, że formy i zakres kontroli jakości bywają różne w poszczególnych organizacjach, zwłaszcza biurach pomocy obywatelskiej. Ujednolicającą rolę odgrywa tu wspomniana organizacja The Citizens Advice, określająca wspólne standardy.

W obydwu omawianych systemach funkcjonują certyfikaty jakości przyznawane kancelariom prawnym. W Anglii i Walii nadaje je Legal Services Commission, w Holandii ma to charakter tylko quasi-formalny. W tym ostatnim kraju istnieje mianowicie wymóg poddawania się regularnemu audytowi przez kancelarie, które funkcjonują w systemie. Można tego jednak uniknąć przechodząc zewnętrzny audyt i wdrażając system kontroli jakości na zasadach określonych przez fundację Viadicta, co potwierdza stosowny certyfikat jakości.

W Holandii ściśle odróżnia się ponadto kontrolę jakości procesu udzielania porad od merytorycznej kontroli jakości samego poradnictwa, prowadzonej na zasadzie *peer review*. Kontroli takiej nie dokonują urzędnicy Rady Pomocy Prawnej, ale prawnicy, członkowie korporacji zawodowych, którzy analizują akta spraw, gromadzonych przez prawników działających w systemie. Podobny system istnieje w Anglii i Walii.

Mam nadzieję, że przekazane przeze mnie informacje przydadzą się w dyskusji. Dziękuję Państwu za uwagę.

6. Ubezpieczenie ochrony prawnej¹⁰³

ANDRZEJ MACIĄŻEK
HANNA KARWAT-RATAJCZAK

Polska Izba Ubezpieczeń

Andrzej Maciążek

Ubezpieczenie ochrony prawnej chroni przede wszystkim przed ryzykiem poniesienia kosztów związanych z prowadzeniem sporów sądowych. Ubezpieczyciel nie udziela porad prawnych, nie prowadzi spraw sądowych, ale pokrywa koszty – między innymi wynagrodzenia adwokata, koszty sądowe, w tym zasądzone koszty procesu strony przeciwnej, koszty postępowania egzekucyjnego, koszty poręczenia majątkowego, koszty podróży do sądu zagranicznego, czy koszty rzeczoznawcy. Zakres ubezpieczenia określają: umowa ubezpieczenia i ogólne warunki ubezpieczenia, które mają zastosowanie do tej umowy.

Regułą jest swoboda wyboru prawnika przez klienta zakładu ubezpieczeń. Ubezpieczyciel może jednak rekomendować radcę prawnego, adwokata lub kancelarię, która udzieli pomocy prawnej. Ubezpieczenia ochrony prawnej pojawiły się na rynku europejskim w Niemczech na początku lat dwudziestych ubiegłego wieku i rozwinęły się w latach siedemdziesiątych. Szacunkowa wartość całego rynku europejskiego wynosi 7,5 mld euro. Z danych Insurance Europe za 2008 rok wynika, że największym graczem na rynku europejskim są Niemcy, ich udział wynosi prawie 50%. Poza Niemcami największe udziały w rynku ubezpieczeń ochrony prawnej mają Francja, Wielka Brytania i Holandia (mniej więcej na poziomie 10%), Austria (ok. 6%), później Belgia, Włochy, Szwajcaria, Hiszpania, Finlandia. W latach siedemdziesiątych ukształtowały się w Europie dwa modele sprzedaży tych ubez-

pieczeń. Pierwszy model występuje głównie na rynku niemieckim i są to ubezpieczenia sprzedawane przez agentów na konkretne zamówienie klienta. Natomiast na rynku brytyjskim ukształtował się model sprzedaży ubezpieczeń ochrony prawnej w pakiecie z innymi ubezpieczeniami, w szczególności turystycznymi, komunikacyjnymi, czy finansowymi.

Warto też prześledzić wielkości, które charakteryzują częstotliwość korzystania z ubezpieczenia ochrony prawnej przez obywateli, ponieważ wygląda to trochę inaczej, niż wielkości przypisu składki *in gremio*. Z porównania składki z ubezpieczenia ochrony prawnej na jednego mieszkańca w wybranych krajach Europy wynika, że ubezpieczenie to jest najbardziej powszechne w Austrii i w Holandii, a Niemcy są dopiero na trzecim miejscu. Druga grupa krajów: Szwajcaria, Belgia, Luksemburg, a następnie – na poziomie średniej europejskiej – Wielka Brytania, Francja, Finlandia. A jaka jest ta średnia? Bezpośrednich danych nie ma. Na potrzeby dzisiejszego seminarium analitycy Polskiej Izby Ubezpieczeń wyliczyli na podstawie różnych danych pośrednich, iż ta składka *per capita* wynosi średnio w Europie niespełna 13 euro. W większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, są to bardzo małe wielkości, poniżej 2%. Świadczy to o tym, iż świadomość ubezpieczeniowa jest w tych krajach zupełnie inna niż w krajach starej Unii. Porównanie szkodowości w Polsce i w innych krajach Europy jest kolejnym wskaźnikiem świadomości ubezpieczeniowej w zakresie ochrony prawnej. W krajach takich jak Niemcy, Francja, Belgia, czy Luksemburg szkodo-

103 Referat wygłoszony na spotkaniu eksperckim w Kancelarii Prezydenta RP 28 listopada 2012 r.

wość wynosi 60–70%, co oznacza, że ze 100% składki wypłaca się około 70% odszkodowań. W Polsce jest to zaledwie powyżej 10%, pomimo wielu działań zakładów ubezpieczeniowych, w tym edukacyjnych. Ubezpieczenia ochrony prawnej są sprzedawane w Polsce na większą skalę dopiero od siedmiu lat, i z naszych obserwacji wynika, iż wzrost ten następuje głównie poprzez kanał dystrybucji *bancassurance*, a na drugim miejscu są ubezpieczenia komunikacyjne i na trzecim ubezpieczenia turystyczne.

Bancassurance oznacza sprzedaż ubezpieczeń, głównie finansowych, poprzez bank. To znaczy – gdy bank udziela kredytu, oferuje jednocześnie inne ubezpieczenie: na przykład ubezpieczenie zabezpieczające spłatę kredytu, czy ubezpieczenie od skutków bezrobocia. Jeśli kredyt hipoteczny przeznaczony jest na zakup domu czy mieszkania, bank – tak jak w większości krajów – wymaga od kredytobiorcy ubezpieczenia tej nieruchomości od skutków różnych zdarzeń, tj. od ognia i innych zdarzeń losowych, i często w zakresie takiego ubezpieczenia pojawia się ubezpieczenie ochrony prawnej. Ubezpieczony w zakresie ochrony prawnej kredytobiorca może skorzystać z tej ochrony na przykład w razie problemów z wyceną nieruchomości, czy związanych z wpisem hipoteki. Z informacji Komisji Nadzoru Finansowego wynika, że zezwolenie na prowadzenie ubezpieczenia ochrony prawnej ma obecnie 21 zakładów. Ubezpieczenie ochrony prawnej jako samodzielne ubezpieczenie, a więc nie w pakiecie z innym ubezpieczeniem, oferuje jedynie kilka towarzystw, a mianowicie: Concordia TUW, Allianz Polska, Compensa S.A., UNIQA oraz D.A.S TU Ochrony Prawnej – jedyne towarzystwo na rynku polskim, które specjalizuje się wyłącznie w tego typu ubezpieczeniach.

W 2010 r. na polskim rynku nastąpił duży wzrost składki przypisanej z ubezpieczeń ochrony prawnej. Wynikał on ze wzrostu sprzedaży ubezpieczeń w kanale *bancassurance*. Udział składki z tytułu ubezpieczeń ochrony prawnej w ramach *bancassurance* wyniósł w 2010 r. 196 mln zł, co stanowiło 12,4% w składce pozyskanej w tym kanale łącznie przez zakłady ubezpieczeń życiowych i majątkowych. W roku 2011 składka przypisana z tych ubezpieczeń w kanale *bancassu-*

rance wyniosła 123 mln zł (11%) i następnie gwałtownie spadała w trzech kwartałach 2012 r. Oznacza to, że w roku 2010 jakiś rodzaj ubezpieczeń, które były sprzedawane w *bancassurance* (na przykład mogło to dotyczyć sprzedaży kredytów hipotecznych), spowodował dużą sprzedaż ubezpieczenia ochrony prawnej. Jeśli chodzi natomiast o odszkodowania, rosną one stosunkowo wolno, ale od roku 2006 występuje ich stały wzrost. Są to wielkości w milionach – od nieco ponad 3 mln do ponad 8 mln – co oznacza, że zainteresowanie ubezpieczeniem ochrony prawnej jest rzeczywiście faktem.

Istnieje duży dysonans pomiędzy liczbą sprzedanych polis, a korzystaniem z ochrony – a więc liczbą zgłoszonych roszczeń z tego ubezpieczenia, obrazującą, ile razy w okresie ubezpieczenia ubezpieczony klient sięgał po tę pomoc. Liczba polis jest wielokrotnie wyższa od liczby wypłat. Liczba wypłat wynosiła w 2006 r. 1,6 tys. przy 44 tys. polis, a w 2011 r. prawie 4 tys., przy prawie 668 tys. polis.

Jest to w przybliżeniu skala obsłużonych klientów. Do każdego z tych prawie 4 tys. zdarzeń może być oczywiście przyporządkowane wiele rodzajów pokrytych kosztów, w zależności od tego, w jakim zakresie i na których etapach pomoc ta była udzielana.

Hanna Karwat-Ratajczak

Bardzo często zakłady ubezpieczeń dołączają element ochrony prawnej do pakietu ubezpieczeń komunikacyjnych, albo tylko do OC, lub nawet tylko do AC, stąd jest ono kojarzone ze szkodami komunikacyjnymi.

Ubezpieczenia ochrony prawnej nie tylko jednak zapewniają możliwość dochodzenia roszczeń od sprawcy szkody komunikacyjnej lub jego ubezpieczyciela odpowiedzialności cywilnej, ale dotyczą właściwie wszystkich obszarów życia prywatnego i zawodowego. Problem polega na tym, że mało kto wie o istnieniu takiego ubezpieczenia – a często nawet, że w ogóle taką ochronę prawną posiada. Wynika to z niskiej świadomości prawnej. Z tego, że po pierwsze – mało wiemy, jako społeczeństwo, że istnieje taki rodzaj ubezpieczeń. Po drugie, nawet jeśli ubezpieczający zostanie o tym poinformowany – co powinno nastąpić przy zawarciu umowy ubezpieczenia

obejmującej taki rodzaj ochrony – kiedy dochodzi do zdarzenia, nie pamięta, że może zgłosić roszczenie o pokrycie kosztów pomocy prawnej.

Zakresem ochrony objęty jest koszt pomocy prawnej nie tylko przy dochodzeniu własnych roszczeń odszkodowawczych, czyli wtedy, kiedy jesteśmy poszkodowani i sprawca lub jego ubezpieczyciel odmawia nam wypłaty odszkodowania.

Z ochrony prawnej można skorzystać także w przypadku innych sporów z zakresu prawa cywilnego, w tym sporów konsumenckich związanych m.in. z roszczeniami do sprzedawcy w związku z wadą fizyczną lub prawną zakupionej rzeczy, a także gdy potrzebna jest pomoc prawna, np. w związku z zawarciem umowy.

Ochroną mogą być też objęte koszty pomocy prawnej w sytuacjach wchodzących w zakres prawa karnego lub wykroczeń. Gdy ubezpieczony jest sprawcą czynu zabronionego, na przykład, jeśli ktoś spowodował wypadek i zbiegł z miejsca zdarzenia, czy też popełnił inne wykroczenie bądź przestępstwo, może skorzystać z tego ubezpieczenia uzyskując informację prawną, poradę dotyczącą jego sytuacji prawnej, pokrycie kosztów postępowania karnego, a w razie tymczasowego aresztowania – koszt tzw. kaucji. I w tym przypadku zakres ubezpieczenia może być różny, bo w jednym zakładzie ubezpieczeń obejmuje bezzwrotne pokrycie kosztów kaucji, a w innym zakładzie zakresem ubezpieczenia objęte jest jedynie udzielenie na ten cel nieoprocentowanej pożyczki.

Ochrona prawna może być też związana z posiadaniem nieruchomości i może obejmować pomoc prawną przy dochodzeniu roszczeń za szkody wyrządzone właścicielowi, czy dzierżawcy, najemcy nieruchomości, a także pomoc prawną niezbędną przy zawieraniu i wykonywaniu umów dotyczących nieruchomości. Kolejnym rodzajem ubezpieczenia ochrony prawnej, występującym na rynku, jest ubezpieczenie ochrony prawnej w życiu prywatnym, które może dotyczyć wielu elementów naszego życia i obejmować różne ryzyka prawne – m.in. związane z wymienionym już posiadaniem nieruchomości, pojazdu i innych rzeczy, jak też z życiowymi sytuacjami wymagającymi pomocy prawnej, np. z nieszczęśliwym

wypadkiem. Zakres ubezpieczenia może być ujęty bardzo szeroko. Ochrona prawna w życiu prywatnym najczęściej dotyczy nie tylko tej osoby, która zawiera umowę ubezpieczenia, ale całej jej rodziny. Mogą być nią objęte nie tylko osoby bliskie ze związków formalnych, ale także konkubenci, dzieci do ukończenia określonego roku życia.

Ubezpieczenie ochrony prawnej może dotyczyć także spraw z obszaru prawa pracy i ubezpieczeń społecznych. Zapewnia pokrycie kosztów pomocy prawnej w sporach z pracodawcą, ale także w przypadku odmowy wypłaty renty przez organ rentowy lub przyznania świadczenia rentowego czy emerytalnego w nieprawidłowej wysokości. Nie sposób wymienić wszystkich dziedzin życia obejmowanych zakresem ubezpieczenia ochrony prawnej. Na rynku dostępne są produkty, które gwarantują pomoc doradcy podatkowego w razie sporu z organem podatkowym. Dostępne są również produkty adresowane do przedsiębiorców lub rolników.

Istotne w ubezpieczeniu ochrony prawnej, co odróżnia je od ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, jest to, że w ramach ubezpieczenia ochrony prawnej ubezpieczyciel pokrywa tylko określone koszty. Pokrywa między innymi koszt wpisu sądowego, jaki należy uiścić w razie wystąpienia na drogę sądową. Konieczność pokrycia wpisu stanowi bardzo istotny element, który uniemożliwia często poszkodowanym czy dochodzącym innych roszczeń wniesienie sprawy do sądu. Wpis stosunkowy w wysokości 5% wartości przedmiotu sporu dla przeciętnej osoby stanowi często dużą kwotę. Jeżeli przegramy sprawę i sąd zasądzi zwrot kosztów postępowania poniesionych przez stronę przeciwną, wtedy nasz ubezpieczyciel pokryje także te koszty.

Należy podkreślić, że w ramach ubezpieczenia ochrony prawnej ubezpieczyciel nie zapłaci stanowiącej przedmiot sporu kwoty zasądzonej przez sąd przeciwnikowi ubezpieczonego. Natomiast w ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej zakład ubezpieczeń przyjmuje na siebie obowiązek spełnienia świadczenia wtedy, gdy nasz ubezpieczony swoim działaniem wyrządzi szkodę osobie trzeciej. W tym przypadku ubezpieczyciel wypłaca świadczenie, ale

też przejmuje na siebie jakby pomoc prawną dla ubezpieczonego sprawcy.

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej i ubezpieczenie ochrony prawnej są to dwa uzupełniające się ubezpieczenia – i w tym kierunku powinniśmy dążyć, żeby mieć pełną ochronę.

Wyłączenia z zakresu ubezpieczenia ochrony prawnej są standardowe, tak jak we wszystkich ubezpieczeniach, a więc przede wszystkim ubezpieczyciel nie odpowiada za winę umyślną. Wyjątek stanowi obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu, które obejmuje z mocy prawa również odpowiedzialność za skutki wypadków z winy umyślnej i rażącego niedbalstwa. Ubezpieczyciel wypłaci świadczenie poszkodowanemu przez ubezpieczonego sprawcę nawet wtedy, jeśli spowodował on wypadek po alkoholu czy też uciekł z miejsca zdarzenia.

W przypadku ubezpieczenia ochrony prawnej ubezpieczyciel – w razie winy umyślnej ubezpieczonego sprawcy – udzieli mu porady prawnej i ponieść koszty postępowania, w tym koszty reprezentacji w ewentualnym postępowaniu. Ale tylko w odniesieniu do wypadków komunikacyjnych. W pozostałym zakresie ubezpieczyciel nie odpowiada za winę umyślną ubezpieczonego, tak samo jak za inne wypadki spowodowane pod wpływem alkoholu czy środków odurzających.

Ubezpieczony nie musi pokrywać kosztów pełnomocnika, ani też kosztów postępowania sądowego z własnych środków, bo najczęściej ich nie ma. Ubezpieczyciel może wypłacić zaliczkę na poczet wynagrodzenia pełnomocnika, a opłaty sądowe bezpośrednio przekazać na rachunek właściwego sądu.

Liczba porad prawnych i opinii, z których może skorzystać ubezpieczony w okresie ubezpieczenia, określona jest w umowie. Niektórzy ubezpieczyciele zapewniają swoim ubezpieczonym w zakresie ubezpieczonych ryzyk nieograniczoną liczbę porad. Są też takie towarzystwa, które w pewnych przypadkach, np. w odniesieniu do wypadków komunikacyjnych, zapewniają pomoc prawną nawet przez 24 godziny na dobę. Zakres terytorialny ubezpieczenia ochrony prawnej obejmuje najczęściej Polskę i kraje europej-

skie, które są członkami UE. Górną granicę odpowiedzialności ubezpieczyciela stanowi – tak jak w innych ubezpieczeniach – suma ubezpieczenia. W ubezpieczeniach ochrony prawnej suma ubezpieczenia jest ustalana najczęściej na wszystkie i jeden wypadek i jest wyczerpywalna, ale jest ona stosunkowo wysoka za niewielką składkę. Przykładowo, za ubezpieczenie ochrony prawnej związane z posiadaniem i użytkowaniem pojazdu z sumą ubezpieczenia w wysokości 30 000 zł zapłacimy składkę 120 zł rocznie. Za ubezpieczenie ochrony prawnej rodziny – obejmujące ochronę prawną pojazdu, kierowcy, pracownika, nieruchomości, ochronę prawną w razie nieszczęśliwego wypadku z sumą ubezpieczenia od 10 000 zł do 100 000 zł – składka roczna wynosi od 230 do 700 zł.

Należy podkreślić, że ubezpieczyciel nie prowadzi spraw sądowych ubezpieczonego, nie ponosi zatem odpowiedzialności za czynności dokonywane przez pełnomocników, których koszty pokrywa.

Odpowiadając na pytanie dotyczące ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej profesjonalnych pełnomocników, czyli radców prawnych i adwokatów wyjaśniam, że jest to ubezpieczenie obowiązkowe, a minimalna suma gwarancyjna wynosi 50 tys. euro. Duże kancelarie mają wielokrotnie większą sumę, ale małe kancelarie i przeciętny prawnik, radca prawny czy adwokat nie ubezpiecza się dodatkowo. W przypadku wyrządzenia szkody przez radcę prawnego lub adwokata, na przykład niewniesienia w terminie apelacji, poszkodowany klient może wystąpić z roszczeniem do ubezpieczyciela. Jeśli chodzi natomiast o prawników, którzy nie są radcami ani adwokatami, a udzielają porad prawnych, sytuacja jest taka, że ubezpieczenia tego nie mają, ponieważ nie ma takiego obowiązku. W sytuacji gdy zgodnie z prawem prawnicy ci zaczęliby świadczyć pomoc prawną, powstałaby kwestia ich odpowiedzialności. Trudno sobie wyobrazić, żeby – w kontekście ewentualnego uwolnienia rynku usług prawnych – ustawodawca nie powiązał tego z obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. Wtedy ubezpieczyciele będą musieli zastanowić się, jakie jest ryzyko świadczenia pomocy prawnej przez osoby, które nie są radcami czy adwokatami. I na to pytanie dziś jeszcze nie potrafimy odpowie-

dzieć. Istnieje obawa, że w związku z dużym ryzykiem wysokość składki za ubezpieczenie niewykwalifikowanych prawników będzie mogła stanowić barierę w udzielaniu przez nich pomocy prawnej.

Andrzej Maciążek

W uzupełnieniu powyższej wypowiedzi chciałbym zwrócić uwagę na trzy ważne elementy w *underwritingu*, czyli w ocenie ryzyka w odniesieniu do ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, w tym OC zawodów prawniczych i budowlanych. Po pierwsze, określają to reguły prawa cywilnego i przepisy ustaw szczególnych dotyczących określonego za-

wodu. Drugi element jest związany z siłą samorządu, który obowiązkowo, bądź na zasadzie zwyczaju, zrzesza osoby wykonujące ten zawód, a więc – jest to istnienie dobrych praktyk, bądź pewnych norm etycznych. Im silniejszy samorząd, im jego siła jest większa, tym ocena ryzyka jest na niższym poziomie. I na trzecim miejscu jest analiza orzecznictwa, tzn. analizuje się, jakie szkody powodują osoby wykonujące zawód. Uwzględniając powyższe elementy, w przypadku wejścia w życie planowanej deregulacji zawodów prawniczych – zarząd każdego zakładu ubezpieczeń zdecyduje, na jakich warunkach będzie ubezpieczał określone grupy zawodowe.

KANCELARIA PREZYDENTA
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

FORUM DEBATY
PUBLICZNEJ

ISSN 2083-7836