

**CENTRUM PRAW KOBIET (CPK)**  
**FUNDACJA UNIWERSYTECKICH PORADNI PRAWNYCH (FUPP)**  
**HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA (HFPC)**  
**PARLAMENT STUDENTÓW RP**  
**POLSKIE STOWARZYSZENIE EDUKACJI PRAWNEJ (PSEP)**  
**ZWIĄZEK BIUR PORAD OBYWATELSKICH (ZBPO)**

---

Warszawa, 30 listopada 2004 r.

Mecenas **Andrzej Kalwas**

Minister Sprawiedliwości

Prokurator **Beata Mik**

Dyrektor Departamentu Legislacyjnego

Sędzia **Małgorzata Szcząska**

Przewodnicząca Zespołu do opracowania projektu ustawy o pomocy prawnej dla najuboższych obywateli

Naczelnik Wydziału Adwokatury, Radców Prawnych, Biegłych i Tłumaczy Przysięgłych

Szanowni Państwo

W nawiązaniu do przebiegu pierwszego spotkania Zespołu, podczas którego przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawili projekt założeń do ustawy o „prawie ubogich”, zgodnie z uzgodnieniami przesyłamy naszą opinię na ten temat.

Dziękujemy za zaproszenie na spotkanie Zespołu, wyrażenie chęci poznania naszego stanowiska oraz zadeklarowaną otwartość na wymianę poglądów w dalszych pracach Zespołu.

## **Opinia nt. „PROJEKTU ZAŁOŻEŃ DO USTAWY O „PRAWIE UBOGICH”**

### **Uwagi wstępne**

Środowisko organizacji społecznych zajmowało w przeszłości wielokrotnie stanowisko na temat dostępu do informacji, poradnictwa i pomocy prawnej. Prosimy o wzięcie przez Zespół pod uwagę dotychczasowego dorobku w tej mierze. Został on zawarty zwłaszcza w:

- publikacji HFPC „Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu.”, Warszawa 2003. Na początku publikacji znajduje się rozdział „Propozycje zmian w systemie pomocy prawnej”, poza tym w poszczególnych rozdziałach znajdują się propozycje bardziej szczegółowe (w podrozdziałach pt. Wnioski);

- stanowisku 4 organizacji przedstawionym na konferencji w biurze RPO, 6 października 2004, pt. „Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej - proponowane rozwiązania” (stanowisko w załączeniu).

Postulaty zawarte w wymienionych stanowiskach są nadal aktualne w związku z czym nie powtarzamy ich tutaj.

Przedstawiony nam „projekt założeń do ustawy” ma charakter ogólny, wstępny. Siłą rzeczy zatem nasze uwagi pozostają także na pewnym poziomie ogólności.

Deklarujemy jednak gotowość bardziej szczegółowego odniesienia się do zagadnień szczegółowych w dalszych pracach Zespołu i prosimy o stworzenie nam takiej możliwości.

### **Uwagi dotyczące składu Zespołu**

Proponujemy rozważenie poszerzenia składu Zespołu (bądź co najmniej zapraszania na jego spotkania) o przedstawicieli ministerstw odpowiedzialnych za problematykę administracji państwowej na szczeblu lokalnym, samorządu terytorialnego oraz pomocy społecznej. Wiedza tych osób na temat działania powiatowych centrów pomocy rodzinie, powiatowych rzeczników praw konsumenta, gminnych ośrodków pomocy społecznej, wydaje się bardzo przydatna w pracach Zespołu.

Proponujemy także rozważenie poszerzenia składu Zespołu o przedstawiciela Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości. Komisja ta zajmowała się częścią problematyki „prawa ubogich” m.in. przy okazji prac nad nowelizacją „ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych” oraz nad harmonizacją prawa polskiego z unijną dyrektywą dotyczącą pomocy prawnej w sporach transgranicznych, prowadziła już także szersze badania i refleksję nad problematyką prawa ubogich.

Dodatkowo pomocne mogą się także okazać doświadczenia sądownictwa administracyjnego. W procedurze administracyjnej dokonano bowiem istotnych zmian dotyczących „prawa ubogich”, obowiązują one od 1 stycznia 2004 r. Zebrane przez 11 miesięcy obowiązywania nowych przepisów doświadczenia warto uwzględnić w pracach zespołu.

### **Zakres przedmiotowy proponowanej regulacji**

Proponujemy zmianę tytułu ustawy na: ustawa o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wedle przedstawionych założeń (p.1) ustawa regulowałaby „zasady i tryb przyznawania pomocy prawnej z urzędu, zwalniania od kosztów sądowych, zwalniania od ponoszenia wynagrodzenia notariusza”. Pomoc prawna (p.2) miałaby obejmować zarówno tzw. „podstawową pomoc” (m.in. porada, opinia) jak i ustanawianie prawnika z urzędu.

Proponujemy rozszerzenie zakresu pomocy prawnej o informację prawną oraz poradnictwo prawne (pomoc prawną w sprawach, które nie toczą się przed sądem bądź innymi organami). Spoczywający na państwie obowiązek dostarczania informacji prawnej obywatelom powinien zostać wyraźnie wyrażony w ustawie. Bez zapewnienia bowiem obywatelom informacji prawnej na podstawowym poziomie, obejmującym dostarczanie wiedzy o przysługujących prawach, instytucjach mających zapewniać ich realizację oraz obowiązujących procedurach, korzystanie przez nich z bardziej specjalistycznej pomocy będzie znacznie utrudnione. W dalszej części opinii posługujemy się szerokim rozumieniem pomocy prawnej – obejmuje ona informację prawną, pomoc prawną podstawową i pomoc prawną z urzędu.

Skoro Ministerstwo podjęło trud opracowania ustawy, warto pokusić się o rozwiązania kompleksowe, nawet jeśli miałyby one wchodzić w życie nie od razu, a stopniowo.

Problematyka dostępu do informacji prawnej, poradnictwa prawnego oraz pomocy prawnej wiąże się ze sobą ściśle. Jeśli tworzy się organy odpowiedzialne w tym zakresie, racjonalne jest, by skupiały one „w jednym ręku” odpowiednie kompetencje.

Tytułem przykładu – można stworzyć „biuro pomocy prawnej” (abstrahujemy tutaj od jego umiejscowienia w strukturze organów), które zajmowałoby się zarówno udzielaniem informacji prawnych, świadczeniem porad pozasądowych, przyznawaniem (lub wnioskowaniem do sądu o przyznanie) zwolnienia od kosztów oraz prawnika z urzędu w sprawach przed sądem. Takie skupienie kompetencji niesie z sobą wiele zalet i oszczędności – pozwala wykorzystać w pełni kompetentnych pracowników „biura”.

Warto wykorzystać dotychczasowe doświadczenia i dorobek Ministerstwa zgromadzone podczas programu Phare zakończonego we wrześniu 2004r., a dotyczącego informacji prawnej. Grupa robocza powstała w MS opracowała kilka informatorów dla obywateli. Warto tę pracę kontynuować w ramach planowanego systemu pomocy prawnej dla ubogich. Tworzone „biura pomocy prawnej” mogłyby obok świadczenia pomocy prawnej zajmować się także udzielaniem informacji prawnej i dystrybucją materiałów informacyjnych, także tych opracowywanych przez inne instytucje i organizacje pozarządowe.

### **Zakres podmiotowy proponowanej regulacji**

Proponujemy, co zresztą wynika z dyrektyw Unii Europejskiej, objęcie możliwością uzyskania pomocy prawnej na zasadach określonych w ustawie osób ubiegających się w Polsce o przyznanie statusu uchodźcy, uznanych uchodźców oraz osób, które korzystają w Polsce z innych form ochrony subsydiarnej.

### **Biuro Pomocy Prawnej**

Projekt zakłada (p.5) powołanie przez Ministra Sprawiedliwości Biura Pomocy Prawnej z oddziałami przy sądach okręgowych. W praktyce światowej instytucje koordynujące problematykę prawa ubogich (często nazywane Radami bądź Komisjami ds pomocy prawnej) odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki państwa w tej mierze, mają często szeroki zakres niezależności (wyrażający się między innymi w dysponowaniu budżetem na pomoc prawną), prowadzą własne badania empiryczne

poszukując najbardziej efektywnych metod świadczenia pomocy, kontrolują jakość świadczonych usług itp. Warto, naszym zdaniem, by przy powołaniu centralnego Biura Pomocy Prawnej rozważyć przyznanie mu takich, szerszych kompetencji oraz zapewnienie niezależności. Jej odbiciem byłby także skład biura/rady ds pomocy prawnej – obok przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości także przedstawiciele, na przykład, sądownictwa, korporacji prawniczych, rzecznika praw obywatelskich, świata nauki oraz organizacji pozarządowych zajmujących się świadczeniem pomocy prawnej i poradnictwem obywatelskim.

### **Struktura biur pomocy prawnej**

Projekt zakłada powołanie biur pomocy prawnej (dalej jako bpp) przy sądach okręgowych (p.5). Wyrażamy niepokój, że takie usytuowanie biur nie przyczyni się do ich dostępności. Korzystać z nich mają osoby ubogie, dla których podróż do siedziby sądu okręgowego, oddalonego często o dziesiątki kilometrów od miejsca zamieszkania, byłaby znacznym utrudnieniem.

Proponujemy rozważenie innego umiejscowienia tych biur – na poziomie powiatu. Mogłyby one powstać przy starostwach powiatowych lub przy sądach rejonowych. Stworzenie biur przy sądach rejonowych wydaje się jednak trudniejsze i bardziej kosztowne.

Za umiejscowieniem bpp przy powiatach przemawiają różne względy, wymieńmy kilka. Po pierwsze powiaty prowadzą już podobną działalność poprzez istniejące w starostwach powiatowe centra pomocy rodzinie oraz powiatowych rzeczników praw konsumenta. Wokół tych instytucji można budować bpp wykorzystując istniejącą już infrastrukturę i personel, poszerzając jego kompetencje. Po drugie powiaty przejęłyby część kosztów obsługi systemu pomocy prawnej dla ubogich. Po trzecie nie obciążałoby to dodatkowo sądów i ich administracji.

Wydaje się także, że instytucjami przy których działałyby bpp mogą być urzędy gmin. Regulacja nie powinna tego ograniczać, tak, by te gminy, które się na taką działalność zdecydują, mogły ją podjąć, odciążając w tej mierze starostwo powiatowe na swoim terenie.

Umiejscowienie bpp przy powiatach nie oznacza oczywiście, że część kompetencji nie mogłaby być przyznana organom poza bpp. Można sobie np. wyobrazić, że bpp przyjmuje wniosek o zwolnienie od ponoszenia kosztów lub ustanowienie pełnomocnika, sprawdza jego zawartość, powoduje uzupełnienie braków

i tak przygotowany oraz zaopiniowany przekazuje do sądu dla podjęcia wiążącej decyzji (bądź podejmuje ją w pierwszej instancji z możliwością odwołania od decyzji odmownej do sądu).

Przed podjęciem ostatecznej decyzji o umiejscowieniu bpp (czy w strukturze sądów czy poza nią, na jakim poziomie) warto przeprowadzić szczegółową analizę zysków i strat, „plusów” i „minusów” poszczególnych możliwych rozwiązań. Do przeprowadzenia takiej szczegółowej analizy zachęcamy.

Przy podejmowaniu decyzji o tworzeniu systemu bpp i ich umiejscowieniu, trzeba uwzględnić także dotychczasowe doświadczenia, istniejącą i przyszłą współpracę gmin i powiatów z organizacjami społecznymi zajmującymi się statutowo udzielaniem informacji prawnej oraz świadczeniem poradnictwa prawnego. Regulacja nie powinna ograniczać dotychczasowych działań a je ułatwiać, uzupełniać. Warto tworzyć „system otwarty”, który się rozwija.

### **Podmioty świadczące pomoc prawną**

Projekt nie zajmuje się określeniem podmiotów, które zajmowałyby się w ramach bpp świadczeniem pomocy prawnej. Albo milcząco zakłada, że byłiby to pracownicy tych biur oraz adwokaci i radcowie prawni, bądź tylko ci ostatni, albo pozostawia tę kwestię do dalszych prac (p.6,7,8).

Postulujemy rozszerzenie podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach mających powstać bpp. W kompetencji adwokatów i radców prawnych pozostałoby świadczenie pomocy prawnej z urzędu przed sądami. Jednak pozasądową pomocą prawną, świadczeniem informacji prawnej mogliby się zajmować pracownicy bądź współpracownicy bpp (prawnicy), nie będący członkami tych korporacji. Podstawowa pomoc prawna (informacja, opinia, porada itp.) może być świadczona przez wykwalifikowanego, przeszkolonego prawnika - pracownika bpp. Taki pracownik ustalałby w pierwszym rzędzie charakter sprawy, udzielał informacji i porady, a sprawy wymagające sądowej pomocy prawnej kierowałby do innego trybu – pomocy prawnej wymagającej kwalifikacji adwokata bądź radcy prawnego.

Proponujemy stworzenie możliwości współpracy bpp ze studentami nauk prawnych (między innymi w ramach praktyk) oraz wolontariuszami - absolwentami wydziału prawa.

Wskazany byłby, naszym zdaniem, zapis o współpracy bpp z organizacjami społecznymi zajmującymi się świadczeniem informacji prawnej, poradnictwa prawnego i pomocy prawnej, takimi jak, między innymi, biura porad obywatelskich, Centrum Praw Kobiet i jego oddziały, uniwersyteckie poradnie prawne. Takie rozwiązanie przyjęto, na przykład, na Węgrzech. Taka jest już także polska praktyka. Biura porad obywatelskich świadczą poradnictwo obywatelskie, którego ważnym elementem jest udzielanie informacji prawnej. Niektóre z nich robią to we współpracy ze starostwami czy gminami, które zlecają i współfinansują tę działalność. Również Centrum Praw Kobiet udziela informacji prawnej i porad prawnych na zlecenie samorządów lokalnych.

Postulujemy wyraźne zapisanie w ustawie, że obok tworzonych „biur pomocy prawnej” także inne wyspecjalizowane podmioty mogłyby świadczyć nieodpłatnie tę pomoc. Udzielaniem informacji prawnych mogłyby zajmować się organizacje społeczne, takie jak biura porad obywatelskich, czy Centrum Praw Kobiet. Udzielanie porad prawnych, sporządzanie opinii prawnych, w tym również projektów pism procesowych (p.2) mogłyby natomiast być świadczone przez podmioty zatrudniające prawników, a także uniwersyteckie poradnie prawne.

Kolejnym zagadnieniem jest pytanie czy tworzyć odrębny korpus adwokatów i radców prawnych z urzędu? Czy, jak dotychczas, pełniliby oni rolę prawnika z urzędu prowadząc jednocześnie praktykę indywidualną? Praktyka światowa pokazuje, że „zawodowi” prawnicy z urzędu, którzy nie borykają się z „konfliktem interesów” pomiędzy sprawami z wyboru i z urzędu, lepiej wykonują swoją rolę. Wydaje się zatem, że należy stworzyć ramy prawne dla budowy takiego korpusu „zawodowych” prawników z urzędu. Jednak zbyt mała obecnie liczba prawników nie pozwala na to by się do takiego korpusu ograniczyć.

Prócz tworzenia korpusu prawników z urzędu pracujących w bpp proponujemy stworzenie możliwości zatrudniania adwokatów i radców prawnych na etacie w organizacjach i instytucjach świadczących nieodpłatnie pomoc prawną dla ubogich (w samorządzie lokalnym, organizacjach społecznych).

### **Tryb przyznawania pomocy prawnej**

Na obecnym etapie chcielibyśmy zwrócić uwagę na kilka elementów.

Jako że zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych czy przyznanie prawnika z urzędu często warunkuje rzeczywisty „dostęp do sądu”, a prawo do sądu jest

podstawowym prawem człowieka gwarantowanym przez Konstytucję i prawo międzynarodowe, powinno się przewidzieć w regulacji możliwość odwołania od ewentualnej decyzji odmownej do organu sądowego.

Ważne jest także przewidzenie szybkiego trybu podjęcia decyzji dotyczącej przyznania pomocy w sprawach pilnych, nie cierpiących zwłoki. W ustawie węgierskiej, na przykład, pomimo że przewidziano dla wszystkich krótkie terminy, to dodatkowo w niektórych przypadkach przewidziano możliwość skorzystania z pomocy nawet przed otrzymaniem decyzji.

Kluczowe wydaje się także dobre opracowanie urzędowych formularzy (p.11) wraz ze szczegółową informacją o sposobie dokumentowania sytuacji wnioskodawcy (p.12). Dotychczasowe przepisy w tej mierze są niewystarczające i wnioskodawcy nie wiedzą w jaki sposób dokumentować „niemożność poniesienia kosztów”. Doprowadziło to do sytuacji, że poszczególne sądy, na własną rękę, opracowują różnego rodzaju pomocnicze formularze. Także formularze opracowane na potrzeby postępowania administracyjnego nie są zbyt przejrzyste i szczegółowe, nie zawierają także odpowiedniej informacji wyjaśniającej. Warto by formularze były takie same dla wszystkich postępowań. Zaprojektowane formularze i wyjaśnienia powinny być przed ich ostateczną akceptacją przetestowane na odpowiedniej grupie obywateli.

Pozytywnie oceniamy uzależnienie zwolnienia od kosztów i przyznania pomocy od wysokości dochodu oraz wprowadzenie możliwości zarówno całkowitego zwolnienia jak i częściowej odpłatności (p.3a). Dobrymi rozwiązaniami są proponowane deklarowanie przez prawników ich specjalizacji (p.8) oraz prawo klienta do wyboru prawnika (p.18).

### **Jakość pomocy prawnej**

Projekt nie przewiduje żadnych mechanizmów badania jakości świadczonych przez uprawnione podmioty porad i pomocy prawnej. Tego rodzaju element powinien być wkomponowany w system. Możliwe są różne rozwiązania znane praktyce światowej (na przykład wypełnianie przez klientów odpowiednio opracowanej ankiety).

Projekt powinien także zawierać możliwość złożenia skargi na wyznaczonego przez bpp prawnika, jeśli nie wywiązuje się on ze swoich obowiązków. Uwzględnienie skargi skutkowałoby zmianą prawnika oraz wyciągnięciem konsekwencji wobec niego (np. skierowanie skargi do organów dyscyplinarnych odpowiedniej korporacji, wykluczenie z korpusu prawników udzielających pomocy prawnej z urzędu).



## **Opodatkowanie usług prawniczych**

Proponujemy aby w ramach omawianej ustawy (jeśli nie dojdzie do zmiany odpowiednich przepisów wcześniej) świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało zwolnione z podatku od towarów i usług VAT.

## **Prowadzenie badań**

Jednym z problemów występujących obecnie jest bardzo mała ilość danych o świadczonej z urzędu pomocy prawnej. Państwo właściwie dysponuje jedynie danymi na temat sumy wydatków, nie wiemy natomiast w ilu sprawach, jakich sprawach, na jakim etapie ta pomoc jest udzielana itp. Proponujemy by przy opracowaniu nowych rozwiązań pamiętać o ustaleniu mechanizmów badania działania systemu, opracować odpowiednie formularze statystyczne itp. Pozwoli to na lepszą ocenę efektywności systemu oraz ułatwi wprowadzanie ewentualnych przyszłych zmian. W prowadzonych badaniach należy uwzględnić płeć stron oraz pokrewieństwo pomiędzy stronami jako zmienne.

## **Polityka informacyjna**

Bardzo ważny wydaje nam się sposób propagowania informacji o nowych możliwościach, jakie pojawią się w związku z ustawą. Warto przewidzieć odpowiednie publikacje (poradniki, plakaty itp.) oraz możliwość udostępniania w terenie przez organizacje społeczne i samorządy informacji i formularzy wniosków. Wydaje się, że w tym zakresie rysuje się obszar współpracy między tworzonym systemem a organizacjami społecznymi. Odpowiednie publikacje ułatwiłyby organizacjom społecznym informowanie o warunkach przyznania pomocy, a także o obowiązkach osób korzystających z pomocy oraz ewentualnych skutkach nieuprawnionego uzyskania pomocy. To z kolei ułatwiłoby działanie biur pomocy prawnej i zmniejszyło ryzyko zwracania się do osób nieuprawnionych.

## **Program pilotażowy**

Materia „prawa ubogich” jest skomplikowana, obejmuje m.in. powołanie nowych organów („biur pomocy prawnej”), określenie nowych procedur, określenie ram ewentualnej współpracy różnych instytucji (samorządowych, wymiaru sprawiedliwości, społecznych).

Nie ma niestety w polskiej działalności legislacyjnej utrwalonej tradycji przeprowadzania programów pilotażowych. Nie znaczy to jednak, że nie warto z tej możliwości korzystać. Wprowadzenie regulacji „na próbę” np. w kilku okręgach sądowych, na określony czas (np. 6 miesięcy), oraz przygotowanie odpowiednich narzędzi badawczych i statystycznych (np. przez Instytut Wymiaru Sprawiedliwości) pozwoliłoby na odpowiednie oceny i zmiany prawa zgodnie z zebranymi doświadczeniami bez „eksperymentowania” od razu w skali całego kraju.

Z wyrazami szacunku,

Łukasz Bojarski, Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Filip Czernicki, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Witold Klaus, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej

Alicja Moroz-Rutkowska, Związek Biur Porad Obywatelskich

Urszula Nowakowska, Centrum Praw Kobiet

Michał Ochwat, Parlament Studentów RP

W imieniu w/w: Łukasz Bojarski (*podpis*)