



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-481256-IV/04/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Warszawa,

Pan
Andrzej Kalwas
Minister Sprawiedliwości
WARSZAWA

Po zapoznaniu się z przedstawionym projektem ustawy o dostępie do pomocy prawnej, przesłanym wraz z pismem z dnia 1 lutego 2005 r., pragnę wskazać na następujące kwestie:

1. O ile początkowy „Projekt założeń do ustawy o *prawie ubogich*” regulował także problematykę zwolnienia od kosztów sądowych, to aktualny tekst projektu ustawy koncentruje się na pomocy prawnej rozumianej jako poradnictwo (*podstawowa pomoc prawna*) i reprezentacja procesowa (*kwalifikowana pomoc prawna*). Wydaje się więc, że projektodawca pozostawił instytucję zwolnienia od kosztów sądowych w niezmienionym kształcie. Prawdopodobnie spowodowane jest to wstępną – eksperymentalną jak na razie – fazą reformy systemu. Warto jednak rozważyć, by w tych ośrodkach, w których będą istniały Biura Pomocy Prawnej, to właśnie one przejęły rozstrzyganie o zwolnieniu od kosztów. Nie jest bowiem rozwiązaniem racjonalnym i celowym, by ta sama przesłanka udzielenia pomocy prawnej – stan majątkowy osoby ubiegającej się o pomoc – była badana raz przez Biuro Pomocy Prawnej (przyznanie reprezentacji procesowej) i przez sąd orzekający co do istoty sprawy (zwolnienie od kosztów sądowych). Dodatkowo, w przypadku Biura Pomocy Prawnej badanie stanu majątkowego odbywa się w sposób

sformalizowany, na podstawie urzędowych zaświadczeń (art. 5 projektowanej ustawy); w przypadku sądu, ustawa bądź nie określa środków dowodowych (art. 623 kodeksu postępowania karnego), bądź nakazuje bazować na oświadczeniu strony (art. 113 kodeksu postępowania cywilnego). W proponowanym modelu sąd orzekający co do istoty sprawy w dalszym ciągu obciążony jest rozstrzygnięciem o pomocy prawnej (w zakresie zwolnienia od kosztów – wyłącznie sąd). Przy zmianie modelu konieczna byłaby także zmiana kryterium dochodowego, określonego w art. 5 projektowanej ustawy, przynajmniej w zakresie zwalniania od kosztów; koszty sądowe w konkretnej sprawie mogą przekraczać możliwości finansowe strony postępowania, mimo iż przekracza ona kryterium dochodowe określone w tym przepisie.

2. Włączenie do systemu pomocy prawnej kwestii zwolnienia od kosztów sądowych wymaga rozszerzenia działania ustawy także na osoby prawne (również jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej). Należałoby rozważyć także objęcie tych podmiotów podstawową formą poradnictwa prawnego, oczywiście z wyłączeniem kompleksowej obsługi prawnej.

3. Duże wątpliwości budzi regulacja art. 5 ust. 3 ustawy zgodnie z którym spełnienie kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593 ze zmian) potwierdza właściwy ośrodek pomocy społecznej w drodze zaświadczenia. Prowadzi to do sytuacji, w której w tym samym przedmiocie decyduje zarówno ośrodek pomocy społecznej, jak i Biuro Pomocy Prawnej (organ pomocy społecznej w formie zaświadczenia, Biuro – poprzez ustalenie przesłanek wydania decyzji administracyjnej). Postępowanie w przedmiocie wydania zaświadczenia, toczące się według art. 217 i dalszych kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku odmowy wydania zaświadczenia może znacznie przesunąć w czasie moment udzielenia pomocy prawnej. Nie ma powodów, dla których Biuro miałoby nie prowadzić samodzielnego ustalenia spełnienia kryterium z art. 8 ustawy o pomocy społecznej, które to ustalenie stanowiłoby podstawę decyzji. Postępowanie dotyczące decyzji administracyjnej daje szersze możliwości dowodowe, stwierdzania stanów faktycznych, niż postępowanie w przedmiocie wydania zaświadczenia; tymczasem istnieje obawa, że w praktyce art. 5 ust. 3 projektowanej ustawy przesądzałby o treści decyzji Biura. Biuro Pomocy Prawnej mogłoby np. zwrócić się do organu podatkowego w wnioskiem o stosowne informacje, analogicznie

jak ośrodek pomocy społecznej w sytuacji określonej w art. 299 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926 z późn. zmian.).

4. Cel oraz kryterium wyłączeń przedmiotowych, zawartych w art. 7 pkt 3 projektowanej ustawy, nie są do końca oczywiste, np. trudno wskazać powody odmowy udzielenia informacji o podstawowych wymogach formalnych dotyczących rozpoczęcia działalności gospodarczej bądź założenia organizacji społecznej. Podobnie, istnienie przymusu adwokacko - radcowskiego w przypadku skargi konstytucyjnej uzasadniałoby objęcie jej pomocą prawną, a ściślej - zastąpienie (uzupełnienie) regulacji art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. nr 102, poz. 643 z późn. zmian.).

5. Dokładnej analizy wymaga zagadnienie udzielenia kwalifikowanej pomocy prawnej w trakcie toczącego się postępowania sądowego, a ściślej - relacji pomiędzy postępowaniem co do istoty sprawy a tym zainicjowanym wnioskiem o udzielenie pomocy prawnej. Z jednej strony, zawieszenie postępowania sądowego aż do czasu rozstrzygnięcia kwestii pomocy prawnej może znacznie przedłużyć trwanie procesu, np. w sytuacji, gdy strona wykorzysta pełną drogę odwoławczą, zaskarżając decyzję do sądów administracyjnych. Z drugiej strony, podejmowanie czynności procesowych niezależnie od postępowania w kwestii pomocy prawnej może naruszyć prawa strony, a wręcz uczynić kwestię pomocy prawnej bezprzedmiotową z uwagi na zakończenie procesu. W szczególności problem ten uwydatnia się w sytuacji, gdy dany środek zaskarżenia objęty jest przymusem adwokacko - radcowskim, zważywszy na ustawowe terminy zaskarżania orzeczeń. Prawdopodobnie niezbędna jest tu regulacja prawna, przewidująca odrębny tryb postępowania dla takich sytuacji (wydaje się, że ze względu na treść art. 33 ust. 1 projektowanej ustawy, o wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu decydowałby sąd ?)

6. Na tym tle ujawnia się ogólny problem regulacji przejściowych - obecny kształt art. 33 ust. 1 ustawy sprawia, że na obszarze działania Biur Pomocy Prawnej będzie istniał „dwutorowy” i niesynchronizowany system wyznaczania pełnomocników z urzędu - z jednej strony administrowany przez sąd, z drugiej - przez Biura Pomocy Prawnej. Może to stworzyć problemy organizacyjne zarówno po stronie pełnomocników, jak i osób korzystających z pomocy prawnej (np. w przypadku ubiegania się o kwalifikowaną pomoc prawną zarówno w sądzie, jak i w biurze). Być może jest wystarczające, by materia ta była regulowana na poziomie rozporządzenia.

7. Odnosząc się do wymogów kwalifikacji zawodowych przewidzianych dla Dyrektora Krajowego Centrum Pomocy Prawnej i Kierownika Biura Pomocy Prawnej - wątpliwości budzi treść art. 20 ust. 3 pkt 4 projektowanej ustawy. Wydaje się, że warunek pięcioletniego stażu w instytucji publicznej na stanowisku związanym ze stosowaniem lub tworzeniem prawa nie zapewnia gwarancji odpowiedniego przygotowania zawodowego, otwierając możliwość powołania na to stanowisko właściwie każdego urzędnika zatrudnionego przez 5 lat w administracji publicznej. O obsadzie stanowiska mogą zdecydować czynniki nie mające charakteru merytorycznego; stwarza to ryzyko znacznego upolitycznienia tego stanowiska kierowniczego, a co za tym idzie – całej jednostki organizacyjnej pomocy prawnej. Bardzo przydatne byłoby więc dodatkowe kryterium, np. wymóg ukończenia którejkolwiek z aplikacji prawniczych.

8. Zgodnie z art. 25 ust. 3 projektowanej ustawy, decyzja o przyznaniu pomocy prawnej traci ważność po upływie 6 miesięcy od daty jej wydania - co nie wydaje się rozwiązaniem celowym w przypadku kwalifikowanej pomocy prawnej. Decyzja o wyznaczeniu pełnomocnika z urzędu najczęściej traciłaby ważność w trakcie trwania procesu.

9. Przydatnym rozwiązaniem byłoby dopuszczenie do udzielania podstawowej pomocy prawnej aplikantów innych aplikacji prawniczych (w projekcie są to wyłącznie aplikanci adwokaccy i radcowscy – art. 30 ust. 2). Dodatkowo, zapis o dobrowolności udzielania pomocy prawnej może stanowić przeszkodę we włączeniu tej praktyki do programu aplikacji.

Przedstawiając powyższe uwagi, proszę o ich rozważanie w trakcie prac legislacyjnych nad reformą systemu pomocy prawnej.