

RAPORTY
EKSPERTYZY
OPINIE

		32	
--	--	----	--

Łukasz Bojarski

**Dostępność nieodpłatnej
pomocy prawnej**

Raport z monitoringu

HR

HELSIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA

Warszawa 2003

Raport wydano w ramach projektu:

„Działania na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości
w Europie Środkowej i Wschodniej” (*Promoting Access to Justice
in Central and Eastern Europe*)

Projekt jest wspólnym przedsięwzięciem czterech organizacji:

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (Warszawa)

Interights (Londyn)

Public Interest Law Initiative (Columbia University Budapest Law Center)

Bułgarski Komitet Helsiński (Sofia)

Projekt finansują:

Unia Europejska, program *European Initiative for Democracy and Human Rights*

oraz

Constitutional & Legal Policy Institute (COLPI), Budapeszt; obecnie działa jako
Open Society Justice Initiative

Recenzenci

Marek Nowicki, Andrzej Rzepliński

Opracowanie redakcyjne i korekta

Agnieszka Bojarska

© Copyright by Helsińska Fundacja Praw Człowieka

ISBN 83 - 87300 - 64 - 0

Nadhi

Nakład – 1000 egz.

Spis treści

Słowo wstępne	9
Propozycje zmian w systemie pomocy prawnej	11
Wyjaśnienie ważnych pojęć.....	16
Część I. Informacja o programie	23
I.1. Jak rozumiemy termin „pomoc prawna”	24
I.2. Dotychczas podjęte działania	25
I.3. Zaplanowane działania	28
I.4. Pierwsze kroki na drodze do reformy	28
I.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	30
Część II. Analiza dostępnych danych statystycznych	37
II.1. Wydatki wymiaru sprawiedliwości na nieopłaconą pomoc prawną	40
II.1.1. Wnioski.....	45
II.1.2. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	47
II.2. Liczba spraw, w których przyznawana jest pomoc prawna z urzędu	52
II.3. Wpływ spraw do sądów oraz liczba osądzonych w sprawach karnych	57
II.4. Liczba adwokatów i radców prawnych.....	60
II.5. Wzrost wpływu spraw a liczba adwokatów i radców prawnych	63
II.6. Dostęp do zawodów prawniczych.....	64
II.6.1. Dostęp do adwokatury – argumenty stron.....	69
II.6.2. Dostęp do zawodu radcy prawnego	73
II.6.3. Nowe regulaminy	74
II.6.4. Potrzeba zmian.....	75
II.7. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	79
Część III. Praktyka pomocy prawnej z urzędu w opinii adwokatów i radców prawnych.....	87
III.1. Obciążenie sprawami z urzędu	88
III.2. Wynagrodzenie za prowadzenie spraw z urzędu	89
III.3. Sposób wyznaczania do spraw z urzędu.....	90
III.4. Ocena jakości pracy w sprawach z urzędu.....	91
III.5. Opinie i propozycje zmian formułowane przez adwokatów i radców prawnych	92
III.5.1. Postulaty dotyczące prawa.....	92
III.5.2. Zarzuty dotyczące obecnej praktyki	93

III.6. Wnioski	94
III.7. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	97
Część IV. Uzyskanie pomocy prawnej – wyniki badań.....	107
IV.1. Informacje o osobach badanych w sądach rejonowych.....	109
IV.2. Wiedza klientów sądów o możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu	112
IV.3. Potrzeba pomocy prawnej.....	115
IV.4. Wnioski.....	120
IV.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	125
Część V. Dostęp do obrony z urzędu w sprawach karnych– wybrane zagadnienia	127
V.1. Wykładnia i praktyka stosowania art. 78 § 1 k.p.k. – problem „należytego wykazania” przez oskarżonego, „że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony” ..	130
V.2. Ograniczenia w dostępie do pomocy prawnej osób pozbawionych wolności w początkowej fazie postępowania	134
V.2.1 Zatrzymanie.....	134
V.2.2. Tymczasowe aresztowanie	137
V.3. Zagrożenie karą pozbawienia wolności a dostęp do pomocy prawnej	139
V.4. Wnioski	143
V.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	146
Część VI. Dostęp do pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych i administracyjnych – wybrane zagadnienia	149
VI.1. Zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych.....	150
VI.2. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu	153
VI.3. Dostęp do pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.....	157
VI.4. Wnioski	162
VI.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	168
Część VII. Jakość pomocy prawnej i kontrola sprawowana nad korporacjami prawniczymi	175
VII.1. Opinie badanych o współpracy z ich pełnomocnikiem lub obrońcą.....	177
VII.2. Wiedza klientów o standardach pracy i ubezpieczeniu prawników oraz o sposobach radzenia sobie w sytuacji, gdy prawnik nie wypełnia swoich obowiązków	184
VII.3. Kontrola jakości pomocy prawnej.....	187
VII.3.1. Monitorowanie przez klientów czynności podejmowanych przez prawnika	187
VII.3.2. Skargi dotyczące jakości pomocy prawnej wpływające do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i reakcje organów dyscyplinarnych adwokatury	190

VII.3.3. Uprawnienia kontrolne Ministra Sprawiedliwości	192
VII.3.4. Odpowiedzialność odszkodowawcza oraz ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej prawników	194
VII.3.5. Projekt ustawy o sprawowaniu przez samorzady zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych	199
VII.4. Wnioski.....	202
VII.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	205
Część VIII Dodatkowe możliwości uzyskania pomocy prawnej.....	215
VIII.1. Udzielanie wskazówek, informowanie i pouczanie przez sąd.....	217
VIII.2. Wytaczanie powództw przez prokuratora.....	219
VIII.3. Działalność rzecznika praw obywatelskich	221
VIII.4. Rzecznicy praw konsumentów oraz organizacje konsumenckie	224
VIII.4.1. Dane o działalności rzeczników konsumentów	225
VIII.4.2. Pomoc prawna udzielana przez organizacje konsumenckie	227
VIII.5. Powiatowe centra pomocy rodzinie – pomoc prawna na podstawie ustawy o pomocy społecznej.....	229
VIII.6. Biura porad obywatelskich	230
VIII.7. Uniwersyteckie poradnie prawne	233
VIII. 8. Pomoc świadczona przez organizacje pozarządowe.....	236
VIII. 9. Inne formy pomocy prawnej.....	245
VIII. 10. Wnioski	249
VIII.11. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	253
Część IX. Standardy i praktyka innych państw	261
IX.1. Prace Rady Europy	263
Europejski Komitet Współpracy Prawnej (CDCJ) – Plan działania w sprawie systemów pomocy prawnej.....	263
Zalecenie nr R (93) 1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych	273
Zalecenia co do sposobów rozwijania i wzmacniania dostępu do porad i pomocy prawnej dla zapewnienia równego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.....	277
Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiej Komisji Praw Człowieka	280
IX.2. Prace Unii Europejskiej	284
Projekt Dyrektywy Rady na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych	284
Memorandum wyjaśniające	284
Projekt Dyrektywy Rady.....	298

IX.3. Finansowanie systemu pomocy prawnej: perspektywa porównawcza.....	308
IX.4. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”	320
Część X Załączniki.....	323
X.1. Program „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002 r., Sejm RP).....	323
X.2. Lista uczestników „Forum pomocy prawnej”.....	326
X.3. Program „Europejskiego forum pomocy prawnej” (5–7 XII 2002 r., Budapeszt).....	330
X.4. Informacja o badaniach empirycznych przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka	333
X.4.1. Kalendarium badań, dobór próby, miejsce prowadzenia badań	333
X.4.2. Lista osób prowadzących badania.....	335
X.5. Narzędzia wykorzystane przy zbieraniu informacji	336
X.5.1. Kwestionariusz dla osoby niereprezentowanej przez adwokata/ radcę prawnego.....	336
X.5.2. Kwestionariusz dla osoby reprezentowanej przez adwokata/radcę prawnego.....	341
X.5.3. Adwokaci – badanie opinii przedstawicieli zawodów prawniczych	349
X.5.4. Radcy prawni – badanie opinii przedstawicieli zawodów prawniczych.....	353
X.5.5. Prokuratorzy – badanie opinii przedstawicieli zawodów prawniczych.....	356
X.5.6. Kwestionariusz organizacji.....	360
X. 6. Publikacje Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka	368
X. 6. 1. Książki wydane w ramach serii <i>Raporty. Ekspertyzy. Opinie</i>	368
X. 6. 2. Książki wydane w ramach serii <i>Biblioteka Komitetu Helsińskiego w Polsce</i>	370

Autor opracowania dziękuje gronu osób, bez których przeprowadzenie badań oraz opracowanie raportu nie byłoby możliwe.

Maciej Nowicki i Marek Tulipan pracowali z zaangażowaniem jako asystenci programu. Członkowie zarządu i pracownicy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka radzili i pomagali na różnych etapach projektu. Dziękuję szczególnie P. P. Danucie Przywarze, Elżbiecie Czyż, Markowi Nowickiemu, prof. Andrzejowi Rzeplińskiemu, prof. Zbigniewowi Hołdzie, Zuzannie Fialovej oraz pracownikom HFPC, którzy wzięli udział w badaniach pilotażowych.

Za pomoc dziękuję dr Beacie Gruszczyńskiej, dr Markowi Marczewskiemu, Claudii Frenkler-Bielickiej, Filipowi Czernickiemu, Michałowi Kłaczyńskiemu, Grzegorzowi Wiaderkowi, Izie Duda, Joannie Krahelskiej, Joannie Wawrzyniak.

Podziękowania kieruję także do Pracowników organizacji – partnerów projektu, którymi byli Borislav Petranov i Beth Fernandez z Interights (Londyn), Ed Rekosh, Vessela Terzieva i Atanas Politov z Public Interest Law Initiative (Columbia University Budapest Law Center), Krasimir Kanev i Georgi Mitrev z Bułgarskiego Komitetu Helsińskiego (Sofia), Zaza Namoradze z Open Society Justice Initiative (Budapeszt), Ina Zoon (niezależny konsultant), oraz ekspertów, którzy dzielili się z nami swoją wiedzą. Są to Peter van den Biggelaar, Moshe Hacohen, David McQuoid-Mason, Linas Sesickas, Avrom Sherr, Robert Spangenberg.

Dziękuję Posłom z Sejmowej Komisji Praw Człowieka za pomoc i umożliwienie zorganizowania „Forum pomocy prawnej” w Sejmie RP, dziękuję Mówcom oraz wszystkim Uczestnikom Forum.

Dziękuję grupie Absolwentów Szkoły Praw Człowieka HFPC, którzy wystąpili w roli ankietarów. Dziękuję wielu Osobom, których nie sposób w tym miejscu wymienić z nazwiska – sędziom, adwokatom, radcom prawnym, prokuratorom, pracownikom administracji więziennej, pracownikom organizacji pozarządowych, którzy wzięli udział w badaniach bądź dzielili się swoimi doświadczeniami.

Dziękuję Pracownikom instytucji państwowych, korporacji prawniczych, organizacji pozarządowych za udostępnienie danych. Dziękuję wreszcie wszystkim ankietowanym osobom, które poświęciły swój czas i zgodziły się wziąć udział w badaniach.

Choć wiele Osób służyło swą wiedzą i pomocą, żadna z nich nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne błędy.

Łukasz Bojarski

SŁOWO WSTĘPNE

W ramach projektu czterech organizacji* Helsińska Fundacja Praw Człowieka postanowiła przeprowadzić badania i podjąć działania publiczne dotyczące dostępu do pomocy prawnej. Naszym zamiarem było wywołanie publicznej debaty, prowadzącej do zmian prawa oraz zmian praktyki w tej dziedzinie. Działania, które podejmujemy, mają na celu głównie:

- uczynienie problematyki dostępu do pomocy prawnej przedmiotem poważnej debaty publicznej, angażującej organa państwowe, korporacje prawnicze, reprezentantów sektora pozarządowego;
- poprawienie jakości i efektywności uzyskiwanej bezpłatnej pomocy prawnej;
- zwiększenie dostępu do pomocy prawnej dla osób, których nie stać na wynajęcie prawnika.

Chodzi o to, żeby doprowadzić do:

- bardziej efektywnego wykorzystania środków przeznaczanych przez Państwo na pomoc prawną;
- lepszego wykorzystania, usprawnienia i ewentualnej modyfikacji funkcjonujących obecnie procedur – w ramach istniejących środków finansowych;
- wprowadzenia, w ramach istniejących środków, alternatywnych form udzielania bezpłatnej pomocy prawnej, znanych praktyce światowej;
- rozwoju nieobciążających budżetu Państwa form udzielania pomocy prawnej osobom ubogim (np. działalność prawników *pro publico bono*);

* Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Interights, Public Interest Law Initiative, Bułgarski Komitet Helsiński.

– prowadzenia przez Państwo badań i zbierania danych statystycznych dotyczących pomocy prawnej.

Główne postulaty zmian funkcjonującego w Polsce systemu dostępu do pomocy prawnej znajdują się na początku *Raportu*. W treści raportu zaś znajdują się inne, bardziej szczegółowe propozycje. Wydaje się, że zebranie postulatów i umieszczenie ich na początku pozwoli Czytelnikowi zorientować się w obszarze naszych zainteresowań i ułatwi lekturę raportu.

Umieszczone na początku opracowania słowniczek ważniejszych terminów związanych z pomocą prawną dla części Czytelników będzie zbędny, jednak części z pewnością pomoże w poruszaniu się w problematyce pomocy prawnej, zwłaszcza jeśli chodzi o nieznaną nam, a występującą w praktyce innych państw, rozwiązania.

W raporcie znajdują się fragmenty wystąpień i wypowiedzi z Forum Pomocy Prawnej zorganizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka przy współdziałaniu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (Sejm RP, 7–8 czerwca 2002). Obrady „Forum” zostały nagrane i spisane. Fragmenty niektórych wypowiedzi, dotyczące poszczególnych zagadnień omawianych w raporcie, przywołujemy w ramach. Wypowiedzi nie były redagowane (poza drobnymi zmianami, niemającymi dla treści wypowiedzi znaczenia) stąd są zapisem żywych wypowiedzi Uczestników Forum.

W części zawierającej standardy i informacje dotyczące przyjmowanych w innych krajach rozwiązań związanych z pomocą prawną dzielimy się z Państwem częścią zgromadzonych w ramach projektu materiałów. Więcej informacji zainteresowane osoby znajdą na stronie internetowej Fundacji. Inne materiały, którymi nie dysponujemy w wersji elektronicznej, chętnie udostępnimy zainteresowanym.

Wszelkie uwagi dotyczące raportu* jak i poruszanych w nim zagadnień można kierować na adres Fundacji (00–018 Warszawa, ul. Zgoda 11) lub drogą elektroniczną: hfhr@hfhrpol.waw.pl

* Poglądy wyrażone w raporcie nie mogą być traktowane jako poglądy Komisji Europejskiej.

PROPOZYCJE ZMIAN W SYSTEMIE POMOCY PRAWNEJ

Lista problemów związanych z funkcjonującym obecnie systemem dostępu do pomocy prawnej dla osób ubogich jest długa. Pojawiające się propozycje zmian wymagają dyskusji i zajęcia stanowiska przez zainteresowane Podmioty – zarówno organa władzy i korporacji prawniczych, jak i świat nauki czy organizacje pozarządowe. Mamy nadzieję, że poważna wspólna refleksja różnych środowisk nad reformą systemu dostępu do pomocy prawnej dla osób ubogich będzie kontynuowana.

Proponowane rozwiązania podzielić można na dwie grupy – zmiany w ramach obowiązującego systemu udzielania pomocy prawnej, których wprowadzenie jest łatwiejsze, oraz zmiany systemowe, wymagające szerszej debaty, a więc również więcej czasu i przygotowań.

Proponowane zmiany w ramach funkcjonującego modelu przyznawania pomocy prawnej

Badanie zjawiska i gromadzenie danych

Ministerstwo Sprawiedliwości, korporacje prawnicze i instytucje naukowe powinny zbierać informacje i dane statystyczne. **Prowadzenie badań** i dyskusja nad systemem dostępu do pomocy prawnej pozwoliłyby na dokładne rozpoznanie problemów oraz umożliwiły stałą ocenę efektywności funkcjonującego systemu.

Opracowanie jasnych kryteriów przyznawania pomocy prawnej z urzędu

Rada Ministrów powinna opracować **zmiany przepisów prawa** dotyczących dostępu do pomocy prawnej tak, by otrzymywały ją osoby rzeczywiście

jej potrzebujące i by przepisy te były zgodne ze standardami wypracowanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu oraz rekomendacjami Rady Europy.

Ministerstwo Sprawiedliwości powinno opracować i wprowadzić **szczegółowy kwestionariusz** dotyczący stanu majątkowego osób ubiegających się o pomoc prawną z urzędu.

Rada Ministrów powinna rozważyć wprowadzenie możliwości częściowej odpłatności za pomoc prawną udzielaną z urzędu osobom, których nie stać na opłacenie honorarium prawnika w całości, ale które mogą pokryć **część kosztów** pomocy prawnej.

Ministerstwo Sprawiedliwości powinno opracować **przejrzyste informator**y dla obywateli o przysługujących im uprawnieniach do korzystania z pomocy prawnej z urzędu.

Zmiany w sposobie wyznaczania adwokatów i radców prawnych

Ministerstwo Sprawiedliwości, organa sądownictwa oraz korporacje prawnicze powinny rozważyć stworzenie **innych niż dotychczas** list adwokatów i radców prawnych, z których dokonywano by wyboru prawnika do prowadzenia konkretnej sprawy z urzędu:

– listy chętnych (dodatkowo ewentualna możliwość zaznaczania specjalizacji czy preferencji co do spraw z urzędu) – do wykorzystania w pierwszym rzędzie,

– listy specjalizacji i preferencji – do wykorzystania w drugiej kolejności,

– listy alfabetyczne wszystkich prawników – do wykorzystania, gdy dwie poprzednie listy okażą się niewystarczające.

Sędziowie powinni częściej niż obecnie wyznaczać **radców prawnych** jako pełnomocników z urzędu w sprawach cywilnych.

Honoraria za prowadzenie spraw z urzędu

Ministerstwo Sprawiedliwości powinno ustalić **szczegółowe przepisy** dotyczące terminowej wypłaty honorariów za prowadzenie spraw z urzędu.

Promocja pozytywnych postaw prawników i dbałość o wizerunek profesji prawniczej

Ministerstwo Sprawiedliwości i korporacje prawnicze powinny wkomponować element kształcenia postaw prawników *pro publico bono* w **system szkolenia aplikacyjnego**, np. poprzez odbywanie części szkolenia przez aplikantów w organizacjach pozarządowych udzielających porad obywatelskich czy w uniwersyteckich poradniach prawnych („klinikach prawa”).

Środowisko prawnicze powinno rozważyć propozycję zorganizowania **konkursu** i przyznawania nagrody dla prawników i firm prawniczych zasłużonych szczególnie na polu pomocy prawnej dla osób ubogich czy pracy *pro publico bono* (promocja pozytywnych postaw) – należałoby wypracować kryteria i procedury przyznawania nagrody we współpracy z korporacjami prawniczymi i przy wykorzystaniu istniejących już w praktyce światowej wzorców.

Zmiany systemowe

Fundusz pomocy prawnej

Rada Ministrów powinna rozważyć wyodrębnienie z budżetu wymiaru sprawiedliwości pieniędzy na opłacaną przez Państwo pomoc prawną w **odrębnym funduszu**.

Rada do spraw pomocy prawnej

Rada Ministrów powinna rozważyć możliwość utworzenia **niezależnej instytucji** zajmującej się problematyką dostępu do pomocy prawnej i administrowaniem tym systemem – Rady ds. Pomocy Prawnej.

Alternatywne modele dostarczania pomocy prawnej

Rada Ministrów po konsultacji z adwokatami i radcami prawnymi powinna rozważyć wprowadzenie modeli dostarczania pomocy prawnej alternatywnych dla pomocy prawnej z urzędu (*ex officio*), na przykład:

– wyodrębnienie z budżetu na pomoc prawną części funduszy i stworzenie wzorem innych państw pilotażowego programu (na początku w obrębie

jednego sądu okręgowego): **Biura obrońcy publicznego**, zatrudniającego adwokatów zajmujących się wyłącznie pomocą prawną z urzędu,

- rozważenie możliwości wprowadzenia innego modelu – **kontraktowania usług** prawniczych dla osób ubogich – polegającego na tym, że poszczególni prawnicy lub firmy prawnicze w zamian za ustalone wynagrodzenie podejmują się prowadzenia spraw z urzędu w danej jurysdykcji,

- przeprowadzenie badań porównawczych **kosztów** i **efektywności** pomocy prawnej udzielanej w ramach różnych opisanych wcześniej rozwiązań i ewentualne wprowadzenie systemu mieszanego stosowanego przez wiele państw,

- połączenie pilotażowego programu Biura obrońcy publicznego ze **szkoleniem aplikacyjnym** – aplikanci pod nadzorem doświadczonych adwokatów mogliby zajmować się w ramach aplikacji udzielaniem pomocy prawnej z urzędu.

Nabór do zawodów prawniczych

Ministerstwo Sprawiedliwości oraz korporacje prawnicze powinny wprowadzić **w pełni obiektywne** kryteria i procedury naboru do zawodów prawniczych.

Adwokatura powinna **otworzyć** zawód adwokacki tak, by mogła wzrosnąć znacząco liczba adwokatów (przyjmowanych według wysokich, ale obiektywnych, wymagań).

Ustawa o pomocy prawnej

Rada Ministrów powinna opracować założenia ustawy o pomocy prawnej, która zebrałaby **w jednym akcie** najważniejsze zagadnienia związane z dostępem do pomocy prawnej.

Pomoc udzielana przez organizacje pozarządowe

Korporacje prawnicze i organizacje pozarządowe powinny wypracować **standardy współpracy**.

Organizacje pozarządowe powinny stworzyć **bazę internetową**, w której znalazłyby się opracowywane przez różne organizacje i instytucje ulotki, informatory, poradniki itp.

Pozasądowa pomoc prawna

Rada Ministrów powinna rozważyć stworzenie systemu dostępu do **pozasądowej** pomocy prawnej – w formie prawa do bezpłatnej lub częściowo odpłatnej (zależnej od zamożności) konsultacji, porady prawnej. System taki pozwoliłby na rozwiązanie wielu spraw **bez angażowania organów wymiaru sprawiedliwości**.

Alternatywne metody rozwiązywania sporów

Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiedzialne za kształcenie sędziów i prokuratorów oraz samorządy zawodowe kształcące adwokatów i radców prawnych powinny w szkoleniach kłaść nacisk na wykorzystywanie istniejących możliwości **alternatywnego rozwiązywania** konfliktów i sporów (np. mediacja, ugoda).

Rada Ministrów, projektując zmiany ustawodawcze, powinna stwarzać **możliwości** alternatywnego rozwiązywania sporów.

WYJAŚNIENIE WAŻNYCH POJĘĆ

Rozwiązania stosowane w praktyce światowej

System obrony z urzędu (*ex officio*). System wyznaczania pełnomocników, obrońców do spraw z urzędu spośród wszystkich członków lokalnej adwokatury/radców prawnych (na podstawie alfabetycznych list prawników). Oparty jest na założeniu, że każdy członek adwokatury może być wyznaczony do sprawy z urzędu. System ten funkcjonuje obecnie w Polsce.

Rada ds. pomocy prawnej (*Legal Aid Board, LAB*). Organ koordynujący system udzielania pomocy prawnej. W skład takiej rady wchodzi zazwyczaj przedstawiciele różnych środowisk prawniczych. Kompetencje tej rady mogą obejmować m.in. podejmowanie decyzji w kwestii przyznania pomocy prawnej, ustalanie zasad i standardów udzielania takiej pomocy oraz wynagradzania prawników, nadzór nad podmiotami udzielającymi pomocy prawnej (np. nad biurami obrońcy publicznego, prawnikami kontraktowanymi indywidualnie), dysponowanie budżetem na pomoc prawną, prowadzenie badań systemu (rady takie istnieją m.in. w Holandii, Anglii).

Biuro obrońcy publicznego (*Public Defender Office*). Instytucja zatrudniająca prawników występujących jako obrońcy w sprawach z urzędu. Możliwe jest zarówno zatrudnianie prawników przez Biuro (wyłącznie do prowadzenia spraw z urzędu), jak i współpraca z prawnikami wykonującymi zawód indywidualnie poza Biurem. Biuro może działać jako agenda rządu centralnego, władz lokalnych, w ramach adwokatury lub jako organizacja pozarządowa finansowana przez rząd. Biura obrońcy publicznego istnieją m.in. w Stanach Zjednoczonych (w około 50% stanów), Izraelu, na Litwie.

Kontraktowanie usług prawniczych (*contracting, franchising*). System oparty na zawieraniu umów między odpowiednimi instytucjami (np. radą

ds. pomocy prawnej) a kancelariami prawniczymi lub indywidualnymi prawnikami. Przedmiotem takich umów jest zobowiązanie danej kancelarii lub prawnika do prowadzenia wszystkich spraw z urzędu, ich części lub określonej kategorii takich spraw na danym terenie (np. w okręgu sądowym) w zamian za ustalone wynagrodzenie (np. ryczałtowe bądź za sprawę).

Judicare. Podobny do „obrony z urzędu” system wyznaczania indywidualnych pełnomocników/ obrońców do spraw z urzędu, oparty na listach prawników, którzy zgłosili gotowość prowadzenia takich spraw (np. według specjalizacji) bądź zostali do udzielania takiej pomocy upoważnieni przez odpowiednią instytucję, po spełnieniu określonych warunków (np. Holandia, Izrael).

Prawnicy dyżurni (*duty lawyers*). Adwokaci pełniący całodobowe dyżury, w trakcie których udzielają z urzędu pomocy prawnej osobom zatrzymanym, których nie stać na wynajęcie prawnika (przyjmowane są różne sposoby wynagradzania takich prawników).

Listy specjalizacyjne. Prowadzone przez sąd (lub inny organ wyznaczający obrońców/ pełnomocników z urzędu) listy prawników podejmujących się prowadzenia z urzędu danego rodzaju spraw.

„Kliniki prawa” (uniwersyteckie poradnie prawne). „Kliniki prawa” są z reguły organizowane przy uniwersyteckich wydziałach prawa i oparte na wolontariacie studentów prawa, pracujących pod nadzorem pracowników naukowych i praktyków. Kliniki, jeśli zważyć skalę ich działania, nie są alternatywnym modelem świadczenia pomocy prawnej. Ich celem jest głównie edukacja i umożliwienie studentom prawa zdobycia pewnego doświadczenia, przydatnego w późniejszej praktyce zawodowej. Jest to jeden z tzw. praktycznych przedmiotów nauczania. Dodatkowo uwrażliwia studentów – przyszłych prawników na problemy osób ubogich, którym udzielają pomocy prawnej.

Przedsądowa pomoc prawna. Profesjonalna pomoc prawnika, niezwiązana jednak z wniesieniem sprawy do sądu czy toczącym się postępowaniem (ograniczona np. wyłącznie do porady prawnej lub pomocy w sformułowaniu pisma, a nieobejmująca reprezentacji przed sądem). Może być przyznawana np. w formie skierowania na krótką (np. półgodzinną) bezpłatną lub częściowo odpłatną wizytę u prawnika.

Praca prawników *pro publico bono*. Nieodpłatne świadczenie przez prawników porad i pomocy prawnej dla osób niezamożnych, samodzielnie bądź w organizacjach społecznych. W niektórych systemach prawnicy mają obowiązek poświęcenia określonej ilości godzin w roku na taką pracę.

Fundusz pomocy prawnej. Wydzielona część budżetu przeznaczona wyłącznie na pokrywanie kosztów pomocy prawnej z urzędu. Środki do funduszu pomocy prawnej mogą wpływać z budżetu centralnego, lokalnego, opłat sądowych, grzywnien i kar, różnego rodzaju dotacji, częściowo także mogą pochodzić od osób, którym udzielana jest pomoc prawna.

Kwestionariusz zamożności (*means test*). Szczegółowy formularz zawierający dane o dochodach, majątku i sytuacji rodzinnej osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy prawnej, stanowiący podstawę oceny zdolności tej osoby do poniesienia w całości lub części kosztów obrony / pełnomocnictwa.

Ustawa o pomocy prawnej. Ustawa określająca ogólne zasady przyznawania i udzielania pomocy prawnej we wszystkich rodzajach spraw. W krajach naszego regionu ustawa taka obowiązuje np. w Słowenii, a odpowiedni projekt przygotowywany jest na Węgrzech.

Jakość pomocy prawnej

Standardy minimalne. Obowiązujące w niektórych systemach pomocy prawnej szczegółowe wytyczne co do prowadzenia sprawy (np. lista czynności obowiązkowych przy prowadzeniu sprawy), pomagające ocenić jakość prowadzenia danej sprawy. Mogą one dotyczyć wszystkich spraw lub tylko spraw prowadzonych z urzędu.

Zasady etyki zawodowej. Zasady postępowania adwokata / radcy prawnego wobec klientów, organów sądowych i kolegów korporacyjnych. W przeciwieństwie do standardów minimalnych (zob. wyżej) polskie zasady etyki zawodowej nie zawierają szczegółowych wytycznych, są ogólne. Mogą stanowić podstawę oceny zachowania prawnika i sposobu prowadzenia sprawy. W Polsce zasady etyki zawodowej adwokatów i radców prawnych ustala Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych. Są one dostępne na stronach internetowych obu korporacji.

Postępowanie dyscyplinarne (rzecznik i sąd dyscyplinarny). Postępowanie prowadzone przez samorząd zawodowy, a wszczynane w przypadku naruszenia zasad etyki zawodowej przez członka korporacji – adwokata, radcy prawnego (na przykład na skutek skargi klienta, sądu, bądź z urzędu). Postępowanie takie toczy się przed korporacyjnym sądem dyscyplinarnym, a jako oskarżyciel występuje rzecznik dyscyplinarny. W Polsce w skład sądu dyscyplinarnego wchodzi wybrani członkowie danej korporacji, w innych państwach niekiedy dopuszcza się też udział osób z zewnątrz.

Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej (OC) adwokatów / radców prawnych. Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej adwokatów i radców prawnych, z którego są pokrywane ewentualne szkody wyrządzone przez nich przy wykonywaniu czynności zawodowych. Poszkodowany klient może się domagać wypłaty odszkodowania od firmy ubezpieczeniowej. W przypadku odmowy wypłaty odszkodowania pozostaje droga sądowa i roszczenie odszkodowawcze przeciwko prawnikowi. Adwokaci i radcy prawni są ubezpieczeni zbiorowo, umowy zawierają w ich imieniu organa korporacyjne.

Inne terminy związane z pomocą prawną

Adwokat/radca prawny z wyboru. Adwokat/radca prawny, któremu klient zleca prowadzenie sprawy i który reprezentuje klienta w zamian za określone honorarium.

Obrona z urzędu. Obrona oskarżonego w sprawie karnej na podstawie wyznaczenia prawnika do tej sprawy przez sąd; honorarium obrońcy jest – co do zasady – pokrywane przez Skarb Państwa. W Polsce obrońcami w sprawach karnych mogą być adwokaci, w nielicznych sytuacjach (np. obrony w sprawie o wykroczenia) także radcy prawni.

Obrona obowiązkowa. Obrona w sprawach karnych, w których ze względu na cechy oskarżonego (np. głuchota, nieznaną języka polskiego) lub charakter sprawy (np. oskarżenie o zbrodnię) oskarżony musi mieć obrońcę. Udział obrońcy w rozprawie i niektórych innych czynnościach jest wtedy obowiązkowy. Jeśli oskarżony nie ma obrońcy z wyboru, wyznacza mu się obrońcę z urzędu.

Obrona z urzędu na wniosek. Obrona w sprawie, w której oskarżonemu został przyznany adwokat z urzędu ze względu na stwierdzoną przez sąd trudną sytuację materialną oskarżonego, uniemożliwiającą mu wynajęcie obrońcy.

Pełnomocnictwo z urzędu. Wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego z urzędu do prowadzenia sprawy niekarnej, a np. cywilnej, rodzinnej, pracy. Pełnomocnika z urzędu przyznaje sąd, a konkretną osobę wyznacza najczęściej samorząd zawodowy. Warunkiem uzyskania pełnomocnika z urzędu jest wcześniejsze uzyskanie od sądu zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych. Honorarium pełnomocnika jest pokrywane przez Skarb Państwa lub egzekwowane od przeciwnika procesowego, który przegrał sprawę.

Przymus adwokacko-radcowski. Ograniczenie polegające na tym, że określona czynność prawna może być dokonana tylko, z nielicznymi wyjątkami, za pośrednictwem adwokata lub radcy prawnego. W Polsce taką czynnością jest np. sporządzenie i wniesienie apelacji w niektórych sprawach, a zawsze kasacji, skargi konstytucyjnej, wniosku o wznowienie postępowania.

Zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych. Postanowienie wydane na wniosek strony przez sąd, na mocy którego strona nie ponosi żadnych kosztów postępowania w sprawie, albo ponosi je częściowo.

„Należyte wykazanie” niemożności poniesienia kosztów obrony. Wia-rygodne uzasadnienie i udokumentowanie przez stronę, że jest ona w tak trudnej sytuacji materialnej, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony i wnioskuje o przyznanie jej obrońcy z urzędu (art. 78 §1 k.p.k).

Stawki minimalne. Minimalne kwoty honorariów za prowadzenie określonego rodzaju sprawy lub wykonanie określonej czynności przez adwokata/radcę prawnego. W uzasadnionych przypadkach (charakter sprawy, trudna sytuacja materialna klienta) adwokat/radca prawny może pobrać honorarium mniejsze niż stawka minimalna lub nawet zrezygnować z honorarium.

Organizacje pozarządowe. Prywatne organizacje nienastawione na osiągnięcie zysku, a na realizację jakiegoś celu społecznego. W Polsce organizacja pozarządowa może mieć postać m.in. stowarzyszenia lub fundacji. Do organizacji pozarządowych nie zalicza się partii politycznych. Wiele organizacji pozarządowych w ramach swojej specjalizacji udziela także porad obywatelskich, prawnych, współpracuje z profesjonalnymi prawnikami. Istnieją na

przykład wyspecjalizowane organizacje zajmujące się ochroną praw dzieci, kobiet, samotnych ojców, ofiar przestępstw, ofiar błędów lekarskich, konsumentów i wiele innych.

Biura porad obywatelskich. Pozarządowe instytucje udzielające porad osobom w trudnej sytuacji życiowej. Pomoc udzielana przez te biura polega na informowaniu klientów o możliwych sposobach rozwiązania określonego problemu; doradcy nie podejmują działań w imieniu klientów i nie podejmują za nich decyzji. Pierwsze takie biura (*Citizen Advice Bureaux*) powstały w Wielkiej Brytanii po drugiej wojnie światowej. Od początku lat dziewięćdziesiątych takie biura powstają również w Polsce.

Pomoc społeczna. Pomoc udzielana przez organy samorządu terytorialnego osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej. Pomoc społeczna, choć w praktyce w bardzo niewielkim zakresie, obejmuje również porady prawne i w niektórych przypadkach (zob. niżej: powiatowe centra pomocy rodzinie) reprezentowanie takich osób przed sądem lub innym organem.

Powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR). Jednostki utworzone przez powiat, wykonujące określone zadania z zakresu pomocy społecznej. Są one zobowiązane do udzielania porad prawnych osobom korzystającym z pomocy społecznej. Według ustawy o pomocy społecznej kierownicy PCPR mogą wytaczać powództwa na rzecz osób trzecich w sprawach alimentacyjnych oraz składać w imieniu takich osób wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności.

Powiatowy rzecznik konsumentów. Organ powoływany przez radę powiatu (może być wspólny dla kilku powiatów), zajmujący się udzielaniem bezpłatnej pomocy konsumentom. Rzecznik udziela bezpłatnych porad prawnych w tym zakresie, może też m.in. wytaczać powództwa w imieniu konsumentów, przyłączać się do toczących się postępowań, a także występować jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów.

CZĘŚĆ I

INFORMACJA O PROGRAMIE

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) zaplanowała w 1999 r. i prowadzi od 2000 r. badania i działania na rzecz poprawy dostępu do pomocy prawnej w Polsce.

Jednym z podstawowych problemów w Polsce i w innych krajach naszego regionu jest szeroko rozumiany „dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, a w jego ramach zwłaszcza „dostęp do sądu” i „dostęp do pomocy prawnej”. Jest to jednocześnie jedno z pól zainteresowań Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Dotychczas podejmowaliśmy w tej dziedzinie działania następujące:

Monitoring warunków pracy sądów rejonowych w Polsce i publikacja raportu (1998–1999 r.). Raport był cytowany podczas debaty budżetowej jako argument na rzecz zwiększenia wydatków Państwa na sądownictwo¹, był szeroko komentowany publicznie², a także prezentowany przez autorów przed sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Wedle słów wiceministra sprawiedliwości wypowiedzianych podczas obrad Komisji – raport przyczynił się do przeznaczenia większych środków w budżecie na działalność wymiaru sprawiedliwości.

Porady dla indywidualnych klientów sekcji HFPC „Działania prawne w interesie publicznym” w sprawach: prawa do obrony, prawa do pomocy

¹ Stenogram z posiedzenia plenarnego Sejmu RP 9 XI 1998, pierwsze czytanie projektu ustawy budżetowej na rok 1999; (3. kadencja, 34. posiedzenie); poseł Tadeusz Syryjczyk; strona internetowa Sejmu RP (www.sejm.gov.pl).

² Ł. Bojarski, J. Swaton, *Warunki pracy sądów rejonowych. Raport z monitoringu*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Seria: *Raporty, ekspertyzy, opinie*, nr 23, Warszawa 1999. Pierwsza wersja raportu, przed publikacją, została udostępniona w listopadzie 1998 r. Przykładowe publikacje omawiające raport: A. Chečko, S. Podemski, *Żółwie Temidy. Raport „Polityki”*, *Polityka* 1998, nr 46; A. Abramczyk, *Bieda w pałacu sprawiedliwości*, *Prawo i Życie* 1998, nr 38; *Sytuacja sądów rejonowych. Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, *Gazeta Sądowa* nr 12-1, grudzień 1998 – styczeń 1999.

prawnej, niezetelnego wykonywania obowiązków przez adwokatów z urzędu. **Wystąpienia** w tych sprawach do sądów, organów adwokatury i organów dyscyplinarnych.

Udział pracowników HFPC w spotkaniach **grupy ekspertów** z krajów Europy Zachodniej, USA, RPA, krajów Europy Środkowej i Wschodniej na temat dostępu do pomocy prawnej (m.in. Oxford 1998, Warszawa 1999, Londyn 2001, Budapeszt 2002).

Problem dostępu do pomocy prawnej nie był w ciągu ostatnich kilkunastu lat, i nie jest obecnie, problemem przykuwającym uwagę w Polsce. Organa rządowe ani instytuty badawcze nie prowadziły badań dotyczących pomocy prawnej. Z doświadczeń HFPC wynika jednoznacznie, że w dziedzinie dostępu do pomocy prawnej pojawia się wiele problemów i istnieje potrzeba licznych zmian.

I.1. Jak rozumiemy termin „pomoc prawna”

Jak rozumiemy termin „pomoc prawna”? Zasadniczym obszarem badań jest pomoc prawna rozumiana wąsko – jako opłacana przez Państwo pomoc prawna „z urzędu”. Termin ten można także rozumieć szeroko – jako wszelką bezpłatną pomoc o charakterze prawnym, m.in:

- zwolnienie od kosztów sądowych;
- bezpłatne udzielanie porad prawnych i pomoc przy sporządzaniu pism procesowych – świadczone przez organizacje społeczne, a także w ramach społecznej pomocy prawnej wspieranej przez samorząd terytorialny w myśl ustawy o pomocy społecznej;
- działalność organizacji społecznych przed sądami w imieniu lub na rzecz obywateli;
- wytaczanie powództw przez prokuratora;
- pomoc Rzecznika Praw Obywatelskich w konkretnych sprawach;
- obowiązek organów prowadzących postępowanie informowania uczestników o ich sytuacji prawnej;
- obowiązek sądu w niektórych sprawach do orzeczenia ponad żądanie powoda.

Choć głównym polem naszych zainteresowań jest tutaj „pomoc prawna z urzędu”, to częściowo zajmujemy się także innymi wymienionymi zagadnieniami.

I.2. Dotychczas podjęte działania

Badania prawa. W Polsce nie ma jednego aktu prawnego dotyczącego pomocy prawnej. Problematyka ta, w rozproszonej formie, znajduje się w wielu aktach prawnych. Na potrzeby badań wyodrębniono ponad 100 aktów prawnych różnego rzędu i w 79 z nich odnaleziono przepisy dotyczące szeroko pojmowanej pomocy prawnej. Sporządziliśmy kompilację tych przepisów³. Zebraliśmy też standardy międzynarodowe dotyczące pomocy prawnej.

Badanie orzecznictwa. Zbadaliśmy orzecznictwo sądów polskich oraz sądów międzynarodowych dotyczące problematyki dostępu do pomocy prawnej i jej jakości.

Analiza danych statystycznych. Danych statystycznych dotyczących dostępu do pomocy prawnej niemal nie ma. Analiza danych pośrednich oraz porównywanie ich ze sobą pozwoliło na zebranie pewnych informacji. Jako bardzo ważne potraktowaliśmy na przykład: określenie przez Państwo kosztów, jakie są ponoszone na pomoc prawną, oraz ilość spraw, w których przyznawana jest pomoc prawna z urzędu.

Przeprowadziliśmy analizę danych, między innymi – Ministerstwa Sprawiedliwości, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Prokuratury, Policji, więziennictwa.

Badania empiryczne. Przeprowadzono wywiady na podstawie opracowanego kwestionariusza:

Badania w sądach:

– stron niereprezentowanych przez adwokata lub radcę prawnego, dotyczące między innymi przyczyn braku reprezentacji i możliwości uzyskania pomocy prawnej;

³ Ze względu na wielkość kompilacji (t. 1 – 112 s., t. 2 – 210 s.), jak i ciągle zmiany prawa wymagające bieżącej aktualizacji, nie została ona powielona. Osobom zainteresowanym jesteśmy gotowi ją udostępnić w wersji elektronicznej.

– stron reprezentowanych przez adwokata lub radcę prawnego (z wyboru lub z urzędu) dotyczące między innymi sposobu uzyskania pomocy prawnej, oceny jakości pracy prawnika, kosztów i innych relacji między prawnikiem a reprezentowanym klientem.

Badania w zakładach karnych:

– skazanych niereprezentowanych przez obrońcę, dotyczące między innymi przyczyn braku reprezentacji i możliwości uzyskania pomocy prawnej;

– skazanych reprezentowanych przez obrońcę (z wyboru lub z urzędu), dotyczące między innymi sposobu uzyskania pomocy prawnej, jakości pracy obrońcy, kosztów i innych relacji między prawnikiem a reprezentowanym klientem.

Badania **opinii** adwokatów, radców prawnych i prokuratorów na temat systemu pomocy prawnej opłacanej przez Państwo, występujących trudności i propozycji zmian. Badania te zrealizowaliśmy w ramach pilotażu.

Badania **organizacji pozarządowych** zajmujących się doradztwem i pomocą obywatelską i prawną, dotyczące rodzaju udzielanej pomocy i sposobów jej udzielania, adresatów pomocy, kompetencji osób zajmujących się udzielaniem pomocy, warunków instytucjonalnych, problemów i propozycji zmian. Zrealizowaliśmy badania pilotażowe.

Badania opinii **sędziów** na temat funkcjonującego systemu pomocy prawnej i propozycji zmian. Przeprowadziliśmy wywiady z prezesami sądów rejonowych i okręgowych oraz sędziami.

Analizy przypadków. Na podstawie spraw wpływających do sekcji HFPC „Działania prawne w interesie publicznym” opracowaliśmy analizy przypadków:

– negatywne przykłady sposobu działania pomocy prawnej z urzędu, ilustrujące główne problemy;

– przykłady postępowania dyscyplinarnego w przypadkach nierzetelnego traktowania obowiązków przez obrońców i pełnomocników z urzędu.

Analizy problemów. Na potrzeby programu opracowaliśmy analizy m.in. następujących problemów:

– wykładnia i praktyka stosowania art. 78 § 1 kodeksu postępowania karnego – problem „należytego wykazania” przez oskarżonego żądającego

wyznaczenia obrońcy z urzędu, „że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny”;

– trudności w dostępie do pomocy prawnej dla osób chcących pozwać do sądu adwokata o odszkodowanie za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych;

– ubezpieczenie adwokatów i radców prawnych od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych.

Forum Pomocy Prawnej. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zorganizowała w Sejmie RP, przy współdziałaniu Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, Forum Pomocy Prawnej⁴ (7–8 VI 2002 r.). Podczas Forum przedstawiona została informacja o badaniach prowadzonych przez HFPC, wyniki badań oraz propozycje zmian praktyki i prawa w dziedzinie dostępu do pomocy prawnej. W Forum wzięło udział ponad 100 osób reprezentujących organa władzy, korporacje prawnicze, organizacje pozarządowe i świat nauki. Doświadczeniami innych krajów podzielili się eksperci z zagranicy⁵.

Europejskie Forum Pomocy Prawnej. W ramach projektu odbyło się także Europejskie Forum Pomocy Prawnej (5–7 XII 2002 r.), w Budapeszcie (the European Forum on Access to Justice)⁶. W Forum wzięli udział przedstawiciele ministerstw sprawiedliwości, sądownictwa, adwokatur i organizacji pozarządowych z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, Bałkanów, Kaukazu i Rosji oraz przedstawiciele instytucji międzynarodowych – Komisji i Parlamentu Europejskiego, Rady Europy, Banku Światowego. W ramach przygotowań do Forum opracowano 10 raportów na temat dostępu do pomocy prawnej w krajach kandydujących do Unii Europejskiej (w tym Polski). Podczas Forum przedstawiona została informacja o badaniach prowadzonych przez HFPC. Raporty krajowe są dostępne, w języku angielskim, pod adresem internetowym: http://www.pili.org/library/access/country_reports.html

Gromadzenie materiałów. Przy okazji prowadzenia programu HFPC zbiera (w dużej mierze dzięki udziałowi partnerów programu i współpracy

⁴ Program Forum stanowi załącznik do raportu.

⁵ Lista uczestników Forum stanowi załącznik do raportu.

⁶ Program Forum stanowi załącznik do raportu.

z ekspertami z wielu krajów) liczne materiały dotyczące problematyki dostępu do pomocy prawnej oraz standardów międzynarodowych i rozwiązań przyjmowanych w praktyce innych państw. Chcemy te materiały udostępnić zainteresowanym podmiotom – pierwszym krokiem było przetłumaczenie i publikacja wybranych materiałów dla uczestników Forum Pomocy Prawnej. Materiały te są także dostępne na stronie internetowej Fundacji (www.hfhrpol.waw.pl). W ramach programu powstała także stworzona przez partnerów projektu strona internetowa *Access to Justice*, w języku angielskim (www.pili.org/access), służąca publikacji materiałów oraz wymianie informacji na temat dostępu do pomocy prawnej.

I.3. Zaplanowane działania

Helsińska Fundacja Praw Człowieka będzie nadal podejmowała problematykę związaną z pomocą prawną. Zorganizowanie Forum Pomocy Prawnej w Sejmie RP, jak i publikacja niniejszego raportu, kończą pierwszy etap tego programu. Kolejne zamierzone przez nas działania to m.in.:

- publikacja skróconej wersji niniejszego raportu w języku angielskim i rosyjskim;
- opracowanie i publikacja informatorów dla obywateli, dotyczących m.in. możliwości uzyskania pomocy prawnika i zawierających wskazówki, jak radzić sobie we współpracy z prawnikiem, co robić w przypadku kłopotów w tej współpracy, itp.;
- kontynuacja badań prawa i praktyki w dziedzinie pomocy prawnej z urzędu;
- publikacje na temat pomocy prawnej w periodykach prawniczych;
- udział w debacie publicznej i pracach podejmowanych dla polepszenia dostępu do pomocy prawnej i jakości tej pomocy.

I.4. Pierwsze kroki na drodze do reformy

Wymienione badania i podjęte działania pozwalają spojrzeć na pomoc prawną z różnych perspektyw. Jednak obraz w ten sposób uzyskany jest wciąż wyrywkowy i niepełny. Zdajemy sobie sprawę, że w dużej mierze badania

mają charakter badań jakościowych, nie ilościowych, badań opinii, i nie są reprezentatywne. Naszym celem jest jednak zwrócenie uwagi na problemy występujące w praktyce pomocy prawnej i wywołanie publicznej debaty nad niezbędnymi zmianami i reformami. Nasze badania traktujemy jako początek, nie koniec drogi. Wierzymy, że uda się zachęcić zarówno organa władzy państwowej, jak i korporacje prawnicze, świat nauki oraz sektor pozarządowy do systemowych prac nad kształtem pomocy prawnej w Polsce. Sami w takich pracach, jak i w debacie publicznej, będziemy brać udział.

Z zadowoleniem odnotowujemy zainteresowanie, z jakim poruszane tu zagadnienia już się spotkały. W przededniu „Forum pomocy prawnej”, w maju 2002 r., adwokatura powołała przy Komisji Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej zespół dla wypracowania propozycji adwokatury zmierzających do zbudowania efektywnego systemu pomocy prawnej z urzędu. Zespół zajął się studiowaniem rozwiązań w innych krajach. Kolejnym etapem będzie sformułowanie adwokackich propozycji zmian.

Ówczesny przewodniczący Sejmowej Komisji Praw Człowieka (która współorganizowała Forum), pan poseł Grzegorz Kurczuk, który miesiąc później objął tekę ministra sprawiedliwości, kilkakrotnie podkreślał wagę dostępu do pomocy prawnej i deklarował podjęcie odpowiednich prac w Ministerstwie.

Dyrektor Departamentu Legislacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości, sędzia Marek Sadowski, obiecał uczestnikom Forum uwzględnienie jego doświadczeń w toczących się pracach legislacyjnych (między innymi Komisji Ustawodawczej Prawa Cywilnego opracowującej nowe zasady dotyczące kosztów postępowania cywilnego).

Zainteresowanie nasze tematem pomocy prawnej zostało także dobrze przyjęte przez przedstawicieli adwokatury i radców prawnych.

I.5 Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Marek Nowicki, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:

Chciałem bardzo serdecznie powitać Osoby, które zechciały przyjść na konferencję, na którą zaprosiliśmy Państwa wspólnie z Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka. [...] Jest z nami pan Grzegorz Kurczuk, przewodniczący sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, którego za chwilę poproszę o powiedzenie paru słów.

Grzegorz Kurczuk, przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka:

Chciałem bardzo serdecznie wszystkie Panie i Panów powitać w gmachu polskiego Sejmu; kieruję te słowa szczególnie do naszych Gości, którzy są spoza Polski, spoza Warszawy [...].

Chciałbym, witając Państwa, [...] powiedzieć tak: jedną z najistotniejszych w Polsce spraw [...] są problemy związane z dostępem do wymiaru sprawiedliwości. Nie chcę się dzisiaj odwoływać do wyjątkowo ciekawej, podkreślam słowo „wyjątkowo ciekawej”, publikacji w „Gazecie Wyborczej” „Sprawiedliwość dla bogatszych”⁷, ale w ogóle to, o czym Państwo będziecie rozmawiać, co jest tematem posiedzenia, mianowicie te działania, które należy czy są podejmowane na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Europie Środkowej i Wschodniej, tzn. i w Polsce, są w moim przekonaniu jednymi z najważniejszych. I nie mówię tych słów tylko jako prawnik i przewodniczący sejmowej Komisji, mówię to też jako praktyk, jako baczny obserwator tego, co się w naszym kraju dzieje.

Liczę, Panie i Panowie, że w tak bardzo kompetentnym gronie, w jakim tutaj zasiadacie, zbadacie cały ten problem, przede wszystkim dostępności pomocy prawnej w naszych krajach. Myślę, że jest to ważne również w kontekście tego, że nasz kraj, ale też kilka innych, kandyduje do Unii Europejskiej, gdzie

⁷ Publikacja ta zapowiadała obrady „Forum pomocy prawnej” w Sejmie i odwoływała się do wyników badań uzyskanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka, prezentowanych podczas Forum; zob. E. Siedlecka, *Sprawiedliwość dla bogatszych*, Gazeta Wyborcza, 7 VI 2002.

obowiązują pewne standardy. Chcielibyśmy, żeby były one również u nas, ale wiemy, jak w tym zakresie jest kiepsko. Myślę, że ta wasza dyskusja, Szanowni Państwo, którą traktuję jako znaczący element debaty publicznej dotyczącej pomocy prawnej, zaowocuje również pewnymi konkretnymi propozycjami. Myślę, że plon Waszej dyskusji będzie można przełożyć na coś, co bym nazwał propozycjami zmian ustawodawczych, które podejmie między innymi i moja komisja, która tymi sprawami się interesuje. Myślę wreszcie, że plon konferencji, to, o czym Państwo będziecie mówili, przede wszystkim wykorzystamy do upowszechnienia znajomości pewnych standardów, i myślę, że to jest również niezwykle ważne.

Sylweryusz Królak, podsekretarz stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Materiał wyjściowy do mającej się odbyć debaty należy ocenić jako niezwykle profesjonalnie przygotowany. Jego zawartość z pewnością będzie stanowić podstawę do dyskusji, która pozwoli na sformułowanie postulatów i wniosków, które następnie winny być bardzo wnikliwie analizowane przez wszystkie organy władzy publicznej. Już ta okoliczność pozwala na stwierdzenie, że przebieg i wyniki konferencji będą miały istotne znaczenie dla ukształtowania w Polsce modelu bezpłatnej pomocy prawnej.[...]

Kończąc, chciałbym powiedzieć, że stoi również przed tym Forum niezwykle ważne zadanie; jest to zadanie nie tyle związane z kończeniem jakiegoś dzieła, co ze skutecznym, mądrym i dalekowzrocznym rozpoczęciem dyskusji o niezwykle ważkich sprawach, które mają wymiar nie tylko polski, ale i wymiar europejski. [...]

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Myślę, że ta pierwsza wypowiedź po prezentacji materiału [raportu HFPC] będzie najbardziej kłopotliwa, bo adresatem większości krytycznych uwag jest Minister Sprawiedliwości i jego służby, bo one są odpowiedzialne za zbudowanie dobrego systemu pomocy prawnej z urzędu. W zakresie dotyczącym postępowań sądowych, dodajmy, bo oczywiście jest jeszcze cała sfera pomocy prawnej w zakresie problemów prawnych, które w ogóle nie dochodzą do sądu, [...] nie stają

się materiają postępowania sądowego i jest to dziedzina, w której nie ma żadnej regulacji właściwie w Polsce.[...]

Także dla Ministerstwa Sprawiedliwości przebieg i wyniki tej konferencji na pewno będą niezwykle przydatne. Tak jak już przydatny jest zebrany materiał, jego krótka szybka analiza na pewno może prowadzić do jakichś prób sformułowania wniosków czy propozycji. [...]

Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje nad nową ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych, która ma również objąć mechanizm przyznawania pełnomocnika z urzędu. Ponieważ zadanie to wykonuje Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, która działa przy Ministrze Sprawiedliwości (ja oczywiście wiem, jaki jest stan tych prac i jaki jest zakres propozycji, ale nie jest to jeszcze zakończona praca) od razu z góry deklaruję, że szereg myśli, które tu zostały powiedziane, zawarte w materiałach, będzie jeszcze ponownie przeanalizowanych, choć analizowaliśmy różne możliwości, w tym wzorowane na systemach niekrajowych, np. systemie holenderskim, który znamy dość dobrze, bo zbadaliśmy go szczegółowo. [...]

Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ma być przygotowana, projekt tej ustawy ma być przygotowany jeszcze w tym półroczu, ale pewnie nie będzie, jest w planach prac Rady Ministrów, pewnie nie będzie zakończony, myślę że Państwo (organizatorzy – Fundacja) będziecie w pewnym sensie sprawcami tego, że praca nad projektem tej ustawy nie zakończy się. Zgłoszono tutaj bowiem tyle zagadnień i pokazano tyle, że warto tę ustawę jeszcze raz dyskutować, przynajmniej w części dotyczącej ustanawiania pełnomocnika z urzędu.

Igor Działuk, wicedyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Zacznę od kilku uwag dotyczących mojego miejsca za tym stołem panelistów. Jestem urzędnikiem MS zajmującym się sprawami międzynarodowymi [...]; nie mam ani upoważnienia, ani mandatu do tego, by wypowiadać się w imieniu Ministerstwa, prezentować jego poglądy; przedstawię Państwu garść moich spostrzeżeń. [...]

Siłą tego raportu jest przede wszystkim to, że jest dobrze osadzony w realiach kraju, któremu ma służyć, a nie jest po prostu reklamą systemów odległych o

lata świetlne od sytuacji kraju korzystającego; po drugie nie aspiruje on do funkcji rzetelnych badań naukowych, z całą tego konsekwencją – na podstawie pewnych badań wyciąga pewne wnioski, nie twierdzi, że jest nieomylny i to także jest jego duża wartość. Słusznie także raport rozdziela dwie części rozważań (mówię tu o wnioskach): pewną docelową wizję systemu, jaki on mógłby być w przyszłości, i wyraźnie stwierdza, że nie ma tu łatwych odpowiedzi, ani też w wyniku przeprowadzonych badań raport nie mógł sformułować wniosków kategorycznych. Oddziela wyraźnie tę misję od pewnych zmian organizacyjnych i zmian doraźnych, które mogłyby przyczynić się do lepszego administrowania, lepszego zarządzania tym potencjałem, który jest dostępny.

Andrzej Kalwas, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych:

Chciałem przede wszystkim serdecznie podziękować panu prof. Rzeplińskiemu, panu prezesowi Nowickiemu i Fundacji Helsińskiej za podjęcie tego tematu. To bardzo dobrze, że o tak trudnej materii, jaką są problemy związane ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, ze świadczeniem pomocy prawnej, z wykonywaniem zawodu obrońcy, pełnomocnika, adwokata czy radcy prawnego jako współczynnika czy współuczestnika sprawowania wymiaru sprawiedliwości, powinni mówić fachowcy, ludzie, którzy się znają na tej problematyce, niezmiernie trudnej, delikatnej, społecznie nośnej, ale także wywołującej emocje. [...]

Bożenna Banasik, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej, dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Łodzi:

Reprezentuję Komisję Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej. Szanowni Państwo, przede wszystkim pragnę podziękować panu Łukaszowi Bojarskiemu i złożyć gratulacje za przedstawienie tak wnikliwego, wydaje mi się, raportu, a jednocześnie podziękować i gratulować wspaniałej „wywiadowni” i szybkości w zbieraniu informacji, bowiem na stronie 32 znalazła się notatka o powstaniu pod koniec maja w Komisji Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej zespołu, który zajmuje się właśnie tym wszystkim, o czym my dzisiaj mówimy. Właśnie ta tematyka dzisiejszej konferencji od wielu, wielu lat, bo mam zaszczyt być członkiem Naczelnej Rady Adwokackiej od

czterech lat jako dziekan, obecnie drugiej kadencji, Rady Adwokackiej w Łodzi, więc mogę z pełnym przekonaniem powiedzieć, że ta tematyka naszej konferencji jest tematyką powszechną na posiedzeniach NRA. Niestety, tak jak do tej pory jednolitego rozwiązania nie znaleziono, i dobrze, że ta konferencja się teraz odbywa właśnie w tym czasie, kiedy znowu ta tematyka odżyła na posiedzeniach NRA, a znalazła w szczególności swój wyraz w naszej Komisji Praw Człowieka. Utworzony został specjalny zespół, który się tym zajmuje, zespół składający się z wielu kolegów z całej Polski, tak że nie tylko „warszawka” się tym zajmuje, ale i koledzy z Bielska-Białej czy z Żywca, również z innych izb. Pozwolą Państwo, że oddam głos panu dr. Marcinowi Radwanowi, bo jako szef mam też swoich ludzi, którzy czynią opracowania, więc myślę, że on lepiej niż ja przedstawi to, co do tej pory zrobiliśmy.

dr Marcin Radwan, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Ja myślę, że tak naprawdę w sumie jest to okazja, gdzie chcieliśmy pokazać fakt, że ten zespół powstał i że staramy się myśleć o tych problemach i staramy się jednocześnie podejść do tego w ten sposób, żeby spróbować wypracować pewne rozwiązanie, które przynajmniej niektóre problemy związane z funkcjonowaniem systemu pomocy prawnej z urzędu w Polsce obecnie mogłoby rozwiązać. Ja nie ukrywam, że ponieważ ten zespół powstał w końcu maja, więc siłą rzeczy trudno, żebyśmy mieli w tym momencie konkluzje, które moglibyśmy zaprezentować, czy gotowe projekty rozwiązań ustawodawczych. W gruncie rzeczy myślę, że jesteśmy bardzo wdzięczni organizatorom za całą wiedzę, której nam dostarczyli, bo ona będzie niewątpliwie jednym z istotnych elementów, które będziemy musieli opanować, żeby dalej zmierzyć się z tymi problemami. [...]

My oczywiście ze swojej strony rozpoczęliśmy gromadzenie różnych materiałów prawnoporównawczych, ponieważ chcemy przejść do poszukiwania pewnych konkretnych rozwiązań technicznych, pewnych konkretnych zagadnień. Myślę, że z takiej bardzo wstępnej dyskusji, którą mieliśmy, wyłoniły się pewne założenia, którymi chcielibyśmy się kierować w tej pracy. [...]

Mam nadzieję, że będziemy mogli współpracować zarówno z Fundacją, jak i z innymi instytucjami w budowaniu tego modelu i że będziemy w stanie wnieść do niego pewien konkret. To jest to, co możemy w tej chwili powiedzieć, zespół działa od niedawna, więc nie mamy większych dokonań, ale chcieliśmy jakoś pokazać swoją obecność.

Zofia Daniszewska, Okręgowa Rada Adwokacka w Białymstoku:

Chciałam w imieniu korporacji podziękować Fundacji za przygotowanie raportu. Przyznam się do słabości, że my w Komisji od 10 lat sygnalizowaliśmy problem, i do wielkiej słabości, że nie potrafiliśmy tych badań przeprowadzić sami. Więc za ten raport bardzo dziękujemy; za ukazanie problemu i pokazanie rozwiązań dziękujemy podwójnie. Mamy teraz materiał, żeby móc pomyśleć, jak włączamy się w tę pomoc, bo myślę, że na temat tego, czy ta pomoc jest potrzebna, nie wypada nam, adwokatom, rozmawiać, bo rozumiemy, że jest oczywiście potrzebna. [...]

CZEŚĆ II

ANALIZA DOSTĘPNYCH DANYCH STATYSTYCZNYCH

W Polsce jak dotąd nie prowadzono całościowych badań w zakresie pomocy prawnej. Nie zbiera się też odpowiednich danych – nie robią tego sądy ani Ministerstwo Sprawiedliwości. Takich badań nie prowadził też Instytut Wymiaru Sprawiedliwości przy Ministerstwie Sprawiedliwości. Podobnie samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych nie zajmują się problematyką dostępu do pomocy prawnej w sposób kompleksowy. Choć zbierają pewne dane statystyczne, to dane te są skąpe i po części nie są niestety miarodajne. Statystyki sądowe są w Polsce szczegółowe. Fakt, iż nie zawierają danych dotyczących problematyki pomocy prawnej, potwierdza nikle zainteresowanie tym zagadnieniem.

Badania dostępu do pomocy prawnej oraz jej jakości, efektywności funkcjonującego modelu przyznawania pomocy prawnej osobom niezamożnym oraz zbieranie odpowiednich danych statystycznych to zadanie, które można postawić różnym podmiotom. Jednym z celów programu prowadzonego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka jest skłonienie organów władzy, instytutów badawczych, korporacji adwokatów i radców prawnych oraz zachęcenie środowiska naukowego do podjęcia odpowiednich badań i stałego zbierania danych dotyczących tego zagadnienia. Im więcej podmiotów zaangażuje się w takie badania (także instytuty i organizacje pozarządowe), tym większa szansa na ich wszechstronność i obiektywizm.

Problematyka dostępu do pomocy prawnej jest na tyle doniosła, że zasługuje na pilne podjęcie odpowiednich prac badawczych i decyzji co do potrzeby i kierunków reformy. Nieprawidłowa wydaje się sytuacja, w której Państwo, wydatkując coraz większe środki publiczne na nieopłaconą pomoc prawną, nie dysponuje *de facto* wiedzą, na co konkretnie przeznaczane są te środki. Zbieranie odpowiednich danych i ich analiza pozwoliłyby na ocenę

wielu elementów funkcjonującego systemu z punktu widzenia ich zgodności ze standardami międzynarodowymi oraz efektywności. Część danych można by uzyskiwać przy stosunkowo niewielkich zmianach istniejących statystyk sądowych. Problematyka pomocy prawnej winna się znaleźć wśród zadań badawczych wpisywanych do rządowych planów statystycznych.

Wyniki badań i analiza danych statystycznych pozwoliłyby na całościową ocenę *status quo* systemu pomocy prawnej. Z oceny takiej mogą wynikać wnioski co do ewentualnych zmian praktyki i prawa. Umożliwiłyby to także przeprowadzanie symulacji zmian funkcjonującego modelu. Wprowadzenie zmian nie musi wcale oznaczać zwiększania kwot ponoszonych na pomoc prawną, ale ich bardziej racjonalne wydatkowanie. Warto rozważyć wprowadzanie **programów pilotażowych**, co pozwoliłoby na porównanie efektywności obecnego systemu przyznawania pomocy prawnej z urzędu, np. z systemem „biura obrońcy publicznego”.

Tytułem przykładu: media regularnie donoszą o kłopotach ze znalezieniem adwokatów gotowych podjąć się obrony z urzędu w wymagających znacznego zaangażowania dużych sprawach karnych⁸. Koszty nieopłaconej przez oskarżonych pomocy prawnej w takich sprawach są bardzo duże⁹. Dokonanie symulacji kosztów mogłoby wykazać, że przeznaczenie odpowiednich środków na powołanie pilotażowej instytucji „biura obrońcy publicznego”, np. w jednym okręgu sądowym, będzie lepszym rozwiązaniem niż utrzymywanie wyłącznie dotychczasowego modelu obrony z urzędu.

Doświadczenia innych państw pokazują, jak w podejmowaniu decyzji o wprowadzaniu reform pomaga prowadzenie badań i zbieranie odpowiednich danych czy testowanie rozwiązań poprzez projekty pilotażowe.

Zasięg oraz koszty pomocy prawnej. W praktyce światowej spotyka się różne kryteria służące ocenie wywiązywania się przez państwo z obowiązku

⁸ Problemy te najlepiej zobrazował katowicki proces w sprawie „pacyfikacji kopalni Wujek”, podczas którego kolejni adwokaci odmawiali podjęcia się obrony, co uniemożliwiało rozpoczęcie i normalny przebieg procesu. Zob. m.in. B. Cieszevska, *Adwokaci nie chcą bronić*, Rzeczpospolita, 16 IX 1999, s. C1; I.L., *Kolejni obrońcy proszą o zwolnienia*, Rzeczpospolita, 18–19 IX 1999; B. Jaworska, L. Ostalowska, *Obrona się broni*, Gazeta Wyborcza, 16–17 X 1999.

⁹ Zob. np. wiadomości na temat kosztów tzw. „procesu kokainowego” w Warszawie, Rzeczpospolita, 17 X 2002.

zapewnienia dostępu do pomocy prawnej obywatelom, których nie stać na opłacenie prawnika. Zbiera się m.in. informacje pozwalające określić bezwzględną wielkość środków przeznaczanych na pomoc prawną oraz, na przykład, rozpatruje wydatki państwa na ten cel w przeliczeniu na jednego obywatela w stosunku do dochodu narodowego *per capita*. Pozwala to porównać skalę wydatków w różnych państwach przy uwzględnieniu ich zamożności¹⁰. W niektórych państwach, tam, gdzie przyznanie pomocy prawnej uzależnione jest od ustalonego minimum dochodów i stanu posiadania (np. Holandia), oblicza się liczbę obywateli, którzy ze względu na sytuację majątkową mają prawo do pomocy prawnej opłacanej w całości lub w części przez państwo.

Efektywność systemów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednym z kryteriów oceny systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest obliczenie średniego wydatku ponoszonego przez państwo na tę pomoc w jednej sprawie. Pozwala to na porównanie kosztów pomocy prawnej przy stosowaniu rozmaitych systemów – na przykład przyjętego w Polsce systemu pomocy prawnej z urzędu (*ex officio*) i systemu, w którym prawnicy zajmują się udzielaniem nieopłaconej pomocy prawnej pracując etatowo i zajmując się **tylko takimi sprawami** (np. instytucja „biura obrońcy publicznego” funkcjonująca m.in. na Litwie, w Izraelu, w Stanach Zjednoczonych). Dla obliczenia średniego kosztu sprawy potrzebne są dane dotyczące wydatków ponoszonych przez państwo na pomoc prawną z urzędu oraz informacja o ilości spraw prowadzonych z urzędu w skali kraju¹¹. W Polsce dane, które pozwoliłyby na rzetelne wyliczenia tego rodzaju, nie są gromadzone.

¹⁰ Zob. E. Johnson Jr., *Comparative commitment to Equal Justice: some new statistical indicators* i podana tam szeroka literatura. Artykuł został opracowany na konferencję „International Legal Aid Group” w Melbourne w Australii, która odbyła się 13–16 VII 2001. W art. podano także zestawienia wydatków na pomoc prawną niektórych państw. Ten i inne art. z konferencji (dotyczące systemów pomocy prawnej w różnych państwach) są dostępne w internecie. Zob. także tegoż, *Equal access to justice: comparing access to justice in the United States and other industrial democracies*, *Fordham International Law Journal* 2000, z. 24. Cały ten numer periodyku poświęcony jest zagadnieniu dostępu do pomocy prawnej i stanowi zbiór artykułów oraz zapis dyskusji, które odbyły się podczas konferencji „Partnership Across Borders: a global forum on access to justice” w Nowym Jorku 6–8 IV 2000.

¹¹ Wymaga to także zdefiniowania pojęcia „sprawy”, by np. było jasne, czy pojęcie to obejmuje pomoc prawną udzieloną w jednej instancji, czy podczas całości postępowania.

W niniejszym rozdziale pokazujemy, jakimi danymi w Polsce dysponujemy, a jakich nam brak. Pomimo tych braków te dane, które mamy, pozwalają na sformułowanie pewnych wniosków. Postaramy się, między innymi, rozważyć **następujące pytania**:

- czy organa władzy wiedzą, ile Państwo polskie wydaje pieniędzy na pomoc prawną i jakie konkretne usługi pokrywają te wydatki?
- jaki jest zasięg pomocy prawnej z urzędu w Polsce – ilu ludziom jej się udziela i w jakich sprawach; czy można wierzyć danym prezentowanym przez Główny Urząd Statystyczny?
- czy w Polsce jest odpowiednia liczba adwokatów i radców prawnych? Czy są oni w stanie zaspokoić potrzeby rynku usług prawnych?

II.1. Wydatki wymiaru sprawiedliwości na nieopłaconą pomoc prawną

„Koszty nieopłaconej pomocy prawnej” to termin oznaczający koszty pomocy prawnej świadczonej przez adwokatów i radców prawnych z urzędu pokrywane z budżetu Państwa. W ramach tej sumy liczone są wydatki z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości wypłacone w danym roku budżetowym oraz zobowiązania budżetu, które nie zostały wypłacone.

Wydatki wymiaru sprawiedliwości na nieopłaconą pomoc prawną w zł

rok	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Wydatki	7 051 128	10 350 485	23 508 803	31 939 162	22 366 695	62 835 283
Zobowiązania	4 776	200 860	84 907	6 370 624	32 210 370	25 755 782
Suma	7 055 904	10 551 345	23 593 710	38 309 786	54 577 065	88 591 065

Widzimy¹², że w roku 1999 w porównaniu z rokiem 1998 koszty nieopłaconej pomocy prawnej wzrosły o 123,6%, zaś w ostatnich latach (zwłaszcza między rokiem 2001 a 2002) ten wzrost nadal jest bardzo wyraźny. Rosła też liczba zobowiązań Skarbu Państwa wobec adwokatów i radców prawnych.

Poniższe zestawienie pokazuje wzrost wydatków na nieopłaconą pomoc prawną w stosunku do całości wydatków z budżetu Państwa (nie jest to jednak obraz do końca prawdziwy, trzeba bowiem uwzględnić błąd wynikający z faktu przechodzenia na kolejne lata części „zobowiązań”). Dla celów porównawczych pokazano, jak kształtowały się wydatki na sądownictwo powszechne¹³.

Odsetek wydatków na pomoc prawną w całości budżetu w zł

Rok	Wydatki budżetu Państwa ogółem	Wydatki na: „jednostki sądownictwa powszechnego”	Procent wydatków w całości budżetu	Wydatki na nieopłaconą pomoc prawną	Procent wydatków w całości budżetu
1999	142 099 762 000	1 706 659 000	1,20%	23 594 000	0,016%
2000	156 309 815 000	2 112 097 000	1,35%	38 310 000	0,024%
2001	181 604 087 000	2 351 970 000	1,29%	54 577 065	0,030%
2002	185 101 632 000	2 560 317 000	1,38%	88 591 065	0,047%

Fakt, iż w ostatnich latach powstają poważne zaległości – niezapłacone zobowiązania Skarbu Państwa za prowadzenie spraw z urzędu – powoduje trudność w ustaleniu sumy wydatków i zobowiązań, jakie ponosi Państwo na pomoc prawną w danym roku (niezależnie od tego, kiedy zostaną zapłacone). Poniższe obliczenie pokazuje próbę ustalenia sumy zasądzonych honorariów w danym roku i wydaje się bliskie prawdy¹⁴.

¹² Dane uzyskane od: Grażyna Urbaniak, główny księgowy budżetu resortu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Departament Budżetu i Majątku Skarbu Państwa.

¹³ Dane zaczerpnięte z ustaw budżetowych za kolejne lata.

¹⁴ Sumy zasądzonych honorariów obliczono następująco: od wydatków poniesionych w danym roku odjęto zobowiązania zgromadzone do roku poprzedniego i dodano zobowiązania

Suma zasądzonych honorariów za prowadzenie spraw z urzędu w danym roku

Rok	1999	2000	2001	2002
Suma zasądzonych honorariów w mln zł	23,4	38,2	48,2	56,4
Wydatki z budżetu Państwa ogółem	0,016%	0,024%	0,026%	0,030%

To, bliższe prawdy, zestawienie pokazuje, że zarówno w liczbach bezwzględnych, jak i w stosunku do całości budżetu Państwa, następuje wzrost wydatków¹⁵ na nieopłaconą pomoc prawną, jednak nie tak znaczny, jak by to mogło wynikać z poprzedniego zestawienia. Wzrost tych wydatków wynikał głównie ze znaczącej podwyżki honorariów adwokackich i radcowskich za prowadzenie spraw z urzędu¹⁶, choć wzrosła też, jak można przypuszczać z danych Naczelnej Rady Adwokackiej, liczba prowadzonych z urzędu spraw (zob. poniżej).

Począwszy od 1 IX 1998 r. pomoc prawna z urzędu w procesie karnym udzielana jest również w postępowaniu przygotowawczym, dlatego też od 1999 r. Ministerstwo Sprawiedliwości dysponuje danymi¹⁷ ukazującymi, jakie kwoty zostały wydane na pomoc prawną z urzędu w prokuraturach, a jakie w sądach.

w danym roku powstałe. Wynik działania powinien ukazać prawdziwą skalę zasądzonych w danym roku honorariów. Błąd jednak może polegać na tym, że niektóre zobowiązania przechodzą z roku na rok i mogą nieco zaburzać prawdziwy obraz.

¹⁵ W zaokrągleniu.

¹⁶ Regulowanych w czasie omawianych zmian rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z 12 XII 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych. Obecnie zagadnienia te są regulowane odrębnymi dla adwokatów i radców prawnych rozporządzeniami Ministra Sprawiedliwości z 28 IX 2002 r. (Dz.U. nr 169, poz. 1348 i 1349): „w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu” oraz „w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu”.

¹⁷ Dane uzyskane od: Grażyna Urbaniak, główny księgowy budżetu resortu w Ministerstwie Sprawiedliwości, Departament Budżetu i Majątku Skarbu Państwa.

**Dane za lata 1999–2002 dotyczące wydatków na pomoc prawną
osobno prokuratur i sądów w zł**

Rok	1999	2000	2001	2002
Prokuratury	216 879	677 386	589 743	750 743
Sądy	23 376 831	37 632 400	53 987 322	87 840 322

Z danych wynika, że suma wydatków i zobowiązań na pomoc prawną z urzędu na etapie postępowania przygotowawczego odpowiadała w 1999 r. 0,9% sumy wydatków i zobowiązań na pomoc prawną przyznawaną przez sądy. W roku 2000 – już 1,8%, a zatem koszty pomocy prawnej w postępowaniu przygotowawczym znacznie wzrosły, by jednak zaraz spaść (procentowo stanowiły w 2001r. – 1,09% a w 2002r. 0,85% sumy wydatków i zobowiązań sądów). Jednak dane te nie do końca oddają rzeczywistość, jako że honoraria za pomoc prawną świadczoną na etapie postępowania przygotowawczego wypłacają także sądy. Podstawą do wypłacenia wynagrodzenia jest w pierwszej kolejności wniosek adwokata lub radcy prawnego do prokuratury prowadzącej postępowanie, następnie wniosek ten zatwierdza prokurator prowadzący sprawę i kieruje do wypłaty przez wydział budżetowy danej prokuratury. Często jednak, gdy sprawa trafia później na wokandę, adwokat lub radca prawny rachunek za koszty prowadzenia sprawy w postępowaniu przygotowawczym przekazuje do sądu i wynagrodzenie jest zasądzone łącznie z honorarium za prowadzenie sprawy przed sądem.

Nie ma zatem danych, które pozwoliłyby jednoznacznie ustalić, jaka część wydatków na pomoc prawną z urzędu dotyczy etapu postępowania przygotowawczego, a zatem także – w jakiej skali pomoc ta jest świadczona. Przedstawione powyżej zestawienie wydatków Państwa na pomoc prawną powstało ze względu na potrzebę Ministerstwa Sprawiedliwości stałego monitorowania skali wzrostu wydatków i zobowiązań. Dane te pochodzą z wydziałów księgowości, gdzie wszystkie wydatki jednostki organizacyjnej są rejestrowane. Dane zbierane są na podstawie tak zwanych „wykonań kasowych”, można więc przyjąć, że odpowiadają prawdzie i nie powinny zawierać błędów.

Wydatki i zobowiązania dotyczące nieopłaconej pomocy prawnej są obecnie przez Ministerstwo na bieżąco analizowane – jednostki sporządzają załącznik do miesięcznych sprawozdań o wydatkach¹⁸. Informacje o „kosztach nieopłaconej pomocy prawnej z urzędu” zawarte są w paragrafie załącznika „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego”.

Błędne dane zawarte w raporcie okresowym Komisji Europejskiej. Zdziwienie budzą natomiast dane zamieszczone w raporcie okresowym Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do Unii, opublikowanym w 2002 r.¹⁹ Podkreślić z zadowoleniem trzeba, że – po raz pierwszy – ta problematyka pojawiła się w raporcie okresowym²⁰. Jednak podane dane są błędne. Wynika z nich, że w 2001 r. Państwo Polskie wydało na pomoc prawną z budżetu państwa 54 mln złotych i dodatkowo z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości 48 mln. Co więcej, dane te nie obejmują, wedle raportu, pełnomocników z urzędu wyznaczanych w sprawach cywilnych. Choć nie udało się dotrzeć do źródła tych informacji, to porównanie liczb z podanymi przez nas powyżej pokazuje, że najprawdopodobniej nastąpiła pomyłka i dwukrotnie wymieniono te same wydatki²¹.

Udział reprezentowanych w wydatkach na pomoc prawną z urzędu. Wydatkami na pomoc prawną z urzędu obciąża się także strony postępowań. Dopiero w przypadku nieskuteczności egzekucji Państwo jest zobowiązane do wypłaty honorarium pełnomocnika. A zatem państwo, które ponosi takie koszty, ma tytuł prawny do ich dochodzenia od niektórych reprezentowanych. Nie wiadomo, jak często w praktyce z tytułów tych korzysta. Można podejrzewać, że skala zjawiska jest niewielka²², jednak warto byłoby ją

¹⁸ „Załącznik do sprawozdania Rb-28 o wydatkach”.

¹⁹ 2002 *Regular report on Poland's progress towards accession*, raport jest dostępny w internecie na stronach Komisji Europejskiej, a także na stronach Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE).

²⁰ Dotyczy to zresztą nie tylko Polski. W raportach 2002 Komisja Europejska, w większości przypadków po raz pierwszy, zajęła się pomocą prawną w następujących krajach: Bułgaria, Czechy, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Węgry; zob. strony internetowe Komisji Europejskiej.

²¹ Całą, krótką, bo zawartą w dwu zaledwie paragrafach, informację raportu okresowego na temat pomocy prawnej trzeba ocenić krytycznie jako wrywkową i nierzetelną. Zasmuca to tym bardziej, że analogiczna informacja w przypadku innych państw jest pełniejsza.

²² Wynika to także z informacji uzyskanych od sędziów.

zbadać. W przypadku bowiem większej aktywności Państwa w tym zakresie ponoszone wydatki byłyby mniejsze.

Brak odrębnego budżetu na nieopłaconą pomoc prawną. Choć wydatki na nieopłaconą pomoc prawną są monitorowane, to w budżecie Państwa nie planuje się odpowiednich sum dla ich pokrycia. Dowodzą tego **coroczne za- ległości** (bywało, że sięgające kilku lat) w wypłatach honorariów prawnikom. W procesie tworzenia budżetu poszczególne jednostki planują przyszłe wydatki na podstawie ponoszonych w poprzednim roku. Jednak koszty nieopłaconej pomocy prawnej nie są wyodrębniane w osobną kategorię, a zawarte są w paragrafie „Koszty postępowań sądowych i prokuratorskich” i obejmują także m.in.: należności z tytułu wydawanych opinii akademii medycznych, koszty zabezpieczenia komorniczego i egzekucji komorniczej, obserwacji szpitalnych, koszty przewozu zwłok, sesje wyjazdowe sądu, koszty sprowadzenia i przewozu oskarżonego, świadków, biegłych, doręczanie wezwań i innych pism, ogłoszenia w prasie, radiu i telewizji.

Pierwszą w Polsce propozycją szerszego podejścia do zagadnienia pomocy prawnej był projekt stworzony w trakcie prac nad reformą procedury administracyjnej przez zespół Naczelnego Sądu Administracyjnego. Postulat stworzenia odrębnego funduszu pomocy prawnej przepadł jednak w końcówce prac parlamentarnych²³.

II.1.1. Wnioski

Potrzeba badań i planowej polityki Państwa. Choć dysponujemy danymi dotyczącymi wydatków Państwa na nieopłaconą pomoc prawną, to **z danych tych nie wynika** jednak m.in.: jaka ilość środków dotyczy pomocy prawnej w sprawach karnych, a jaka w cywilnych i innych; jaka ilość środków jest wypłacana adwokatom, a jaka radcom prawnym; jaka jest liczba spraw, w których stronom przyznano pomoc prawną; czy i jak liczba ta rosła przy wzroście wydatków; w jakich sprawach tę pomoc przyznano i z jakich powodów; czy na przykład w sprawach karnych pomoc przyznano z powodu wymogu obrony obowiązkowej, czy została przyznana na wniosek; jeśli chodzi o zobowiązania, nie wiemy, kiedy te zobowiązania powstały.

²³ Więcej na temat propozycji zespołu NSA piszemy w dalszej części raportu.

Państwo nie ma żadnej widocznej polityki kształtowania środków na pomoc prawną oraz ponoszenia wydatków. Wydaje się, że jedynym polem zainteresowania pozostaje obliczanie i regulowanie zaległości. Tak mała wiedza o zjawisku, jaką dostarcza wyłącznie badanie wydatków, nie pozwala na prowadzenie planowej i racjonalnej polityki. Pierwszym więc krokiem winno być zdobycie wiedzy, by na jej podstawie móc podejść systemowo do zagadnienia pomocy prawnej opłacanej przez Państwo.

Postulujemy opracowanie i zmianę odpowiednich formularzy sprawozdań, co pozwoliłoby nie tylko na bieżące monitorowanie wydatków Państwa na pomoc prawną opłacaną z urzędu, ale także na zbieranie informacji m.in. o tym, w jakiej ilości spraw takie wynagrodzenia wypłacono, w jakich rodzajach spraw, na jakim etapie postępowania i komu (adwokatom czy radcom prawnym), itp.²⁴

Fundusz pomocy prawnej i rada ds. pomocy prawnej. Brak odrębnego funduszu na pomoc prawną, umieszczenie wydatków na ten cel w zawierającej wiele innych wydatków szerszej kategorii budżetowej, którą dysponują sądy i prokuratury, powoduje lub może powodować różne problemy. W obecnej sytuacji finansowej wymiaru sprawiedliwości – zmuszone do oszczędzania sądy, decydując o przyznaniu lub nie pomocy prawnej, kierować się mogą względami nie merytorycznymi, a finansowymi²⁵. Oczywiście jest, że Państwa obecnie nie stać na zagwarantowanie pomocy prawnej wszystkim potrzebującym. Jednak brak standardów w tej mierze, brak badań i wiarygodnych danych powoduje, że nie wiemy, kto i dlaczego tę pomoc uzyskuje. Jedyne standardy wynikają z przepisów prawa, ale – co wykazujemy w dalszej części raportu – nie są one precyzyjne i powodują uznaniowość w przyznawaniu pomocy prawnej.

Rozważenia wymaga stworzenie osobnego **funduszu pomocy prawnej**. W ramach określonych środków można by ustalić standardy przyznawania

²⁴ Pierwszym krokiem w tym kierunku jest inicjatywa podjęta w Sądzie Okręgowym w Warszawie. Powstaje tam baza komputerowa pełnomocników z urzędu wyznaczanych przez sąd. Ma ona ułatwić przydzielanie spraw z urzędu, ale w przyszłości ma także służyć zbieraniu różnych informacji dotyczących m.in. stawek i kosztów reprezentacji z urzędu.

²⁵ Wedle informacji uzyskanych od niektórych sędziów problem braku środków i płynący od kierujących sądami postulat ograniczania wszelkich wydatków, także na pomoc prawną, jest stale obecny.

pomocy – tak, by jeśli nie uzyskają jej wszyscy potrzebujący, wiadomo było chociaż, kto i na jakich zasadach, po spełnieniu jakich warunków może się o tę pomoc ubiegać.

Rozważenia wymaga także powołanie, wzorem innych państw, niezależnej instytucji zarządzającej takim – wyodrębnionym tylko na pomoc prawną – funduszem, np. **rady ds. pomocy prawnej**. Taka rada ds. pomocy prawnej może prowadzić planową politykę. Może poszukiwać źródeł finansowania pomocy prawnej. Rozważyć można, na przykład, możliwość **częściowego udziału** reprezentowanych w ponoszeniu tych kosztów. Znając możliwości funduszu instytucja taka mogłaby decydować o szczegółowych kryteriach przyznawania pomocy. Winna wreszcie prowadzić badania efektywności systemu.

Wprowadzenie reformy nie musi automatycznie oznaczać wzrostu ponoszonych kosztów, ważne jednak, by wydatki były racjonalne. Badania porównawcze przeprowadzane w różnych krajach pokazują, że za te same pieniądze można w zależności od sposobu ich wydatkowania objąć pomocą prawną więcej osób²⁶.

II.1.2. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Zofia Daniszewska, Okręgowa Rada Adwokacka w Białymstoku:

Jakie widzimy problemy: brak badań, pełnych badań rynku w zakresie usług prawniczych; myślę, że mogę poprosić Fundację o pomoc w tym względzie.

Sylweryusz Królak, podsekretarz stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Wśród licznych wad systemu można natomiast wyliczyć to, że pociąga on za sobą wysokie koszty finansowe. Po drugie, [wymienić można] jurysdykcyjny system przyznawania usług, opóźniający tok postępowania sądowego, brak kontroli Skarbu Państwa nad przydziałem środków dokonywanym przeciw w drodze decyzji poszczególnych sądów, jak również brak możliwości przyznania

²⁶ Por. materiały w cz. IX raportu.

bezpłatnej pomocy prawnej dla czynności pozasądowych, czy też, należy przypuszczać w świetle doświadczeń ostatnich lat, wadliwe traktowanie kosztów urzędowej pomocy prawnej jako kosztów wchodzących w skład wymiaru sprawiedliwości, mimo że w istocie rzeczy stanowią one w przeważającym zakresie wydatki Państwa na cele socjalne. [...] Suma, jaką w istocie poniósł budżet Państwa – poniósł, bo wprawdzie z opóźnieniem, ale zaległości roku 2001 zostały już z budżetu resortu sprawiedliwości zapłacone, sięga 50 mln zł. A są to tylko koszty tego, co zostało zapłacone – system ponosi większe koszty, bo są to jeszcze koszty zwolnień, i wraz z tym można szacować, że są to naprawdę niebagatelne kwoty, w znaczący sposób ciężące na budżecie wymiaru sprawiedliwości. Taki stan rzeczy oczywiście wpływa na zakres inicjatywy Ministra Sprawiedliwości w propozycjach legislacyjnych z tego zakresu. Dlatego poszukiwanie rozwiązań niepowodujących w istotnym zakresie spadku dochodów lub wzrostu wydatków z budżetu Państwa będzie zasługiwało na aprobatę.

Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Dostarczony uczestnikom konferencji raport stara się ująć zagadnienie dostępu do pomocy prawnej, poddając je ocenie przy wzięciu pod uwagę stopnia wywiązywania się przez Państwo z obowiązku zapewnienia dostępu do pomocy prawnej obywatelom, których nie stać na opłacenie prawnika. A zatem podejście to zakłada eo ipso, że Państwo ma taki obowiązek, że musi go wypełniać. Warto więc może zwrócić uwagę, że tego rodzaju ujęcie zagadnienia jest tylko jednym z kilku możliwych i przynależy do pojmowania roli Państwa jako państwa opiekuńczego. Ponieważ koszty opłacania pomocy prawnej wykładane są z budżetu Państwa, przeto niezbędne jest wylegitymowanie się przez każdego żądającego zwiększania takich wypłat posiadaniem zgody większości podatników na takie właśnie, a nie inne, przeznaczanie środków pochodzących z obywatelskiej dani-ny. Bez wykazania tego rodzaju legitymacji całej sprawie grozi pomieszenie pojęć pomiędzy prawami człowieka a prawami żądania zaspokajania przez Państwo postaw roszczeniowych. I nie chodzi mi przy tym o skrytykowanie koncepcji poszerzenia dostępu obywatela do pomocy prawnej, lecz o posadowienie tej koncepcji w sposób nacechowany obiektywizmem i wolny od takiego czy innego światopoglądu politycznego. Prezentowane podejście zakłada także zachowanie obywatelskiego pojmowania całej sytuacji.

Rozumieć przez to należy, że wysuwane propozycje zmian, także zmian bardzo uzasadnionych i potrzebnych, nie mogą odrywać się od konkretnej sytuacji i możliwości naszego Państwa. Stąd też wydaje się, że słuszne i wzniosłe koncepcje powstające w najbogatszych państwach, zdolnych do ponoszenia zwiększonych zobowiązań bez uszczerbku dla standardu życia swoich obywateli, muszą w naszych realiach podlegać odpowiedniej korekcie. Korekta rozmiaru oczekiwań musi być wprost proporcjonalna do różnicy potencjału zasobności państwa oraz zasobności przeciętnego obywatela. Niestety nie jesteśmy w sytuacji, w której wpiery mogliśmy bogacić się przez dziesięciolecia i wieki, potem mieć kolonie, potem wygrać wojny, potem je przegrać, ale zachować to, co te kolonie nam dały, i cieszyć się tym bogactwem, obdarzając tym najbiedniejszych, także tych, którzy stają w obliczu kłopotów prawnych. Chciałbym być w innej sytuacji, ale jestem w tej. Jakkolwiek dla każdego adwokata najlepsze byłoby przecież zaprowadzenie przymusu adwokackiego we wszystkich sprawach, a więc przymusu korzystania z pomocy adwokackiej oraz wprowadzenia jak najwyższych stawek wynagrodzenia, wykładanego przez Państwo, to jednak środowisko adwokackie, patrząc nieco szerzej na sprawy państwowe, nie tylko przez pryzmat własnego interesu, uważa za konieczne zachowanie umiaru i rozsądku przy formułowaniu roszczeń pod adresem Skarbu Państwa. Roszczenia takie muszą brać pod uwagę, że Polska jest na razie państwem biednym w porównaniu z czołówką europejską, a obciążenia podatkowe obywateli i tak są dość wyśrubowane.

Igor Działuk, wicedyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Rocznie na pełnomocników z urzędu (mam tu na myśli również obrońców z urzędu), na ich należności, wydatkuje się z budżetu Państwa w tej chwili około 50 do 60 mln zł (porównajmy to z 300 mln USD w Holandii) i myślę, że to jest ta kwota, o której możemy mówić; dobrze jest oczywiście mieć w zanadrzu model, do którego się dąży, który być może osiągnie się za jakiś czas, ale ze świadomością, że realizacja tego celu będzie stopniowa, etapowa i rozłożona w czasie.

Co do postulatów, które zostały tutaj przedstawione, jeżeli chodzi o zmiany systemowe: wyodrębnienie tych środków budżetowych w osobną działkę budżetową – ten postulat wbrew temu, co jest napisane w raporcie, a może w inny

sposób, niż jest napisane w raporcie, zyskuje na znaczeniu. Pan napisał (czy Państwo napisali) „wyodrębnienie z budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości” tych środków; te pieniądze nigdy nie są w budżecie Ministerstwa Sprawiedliwości – one są w budżecie wymiaru sprawiedliwości, administrowanym obecnie przez Ministra Sprawiedliwości; natomiast proszę zwrócić uwagę, że one od przyszłego roku znajdą się w zupełnie innej części budżetowej, mianowicie w części budżetowej „Sądownictwo”, i przyznam, że nie wiem, w jaki sposób bez wyodrębnienia od innych kosztów, innych wydatków sądowych, będą one współzawodniczyć z należnościami chociażby biegłych w budżetach sądów apelacyjnych czy budżetach sądów okręgowych. Ta sytuacja, której doświadczyliśmy w roku ubiegłym, mianowicie że na skutek znacznego zwiększenia się tych wydatków środków po prostu zabrakło, częściowo ta dziura została załatwana z pieniędzy na prokuraturę, ale wówczas Minister Sprawiedliwości miał uprawnienie przenoszenia środków w ramach pierwszej części budżetowej – od przyszłego roku takie uprawnienie traci. Nie wiadomo, jak to zafunkcjonuje w przyszłości.

To wyodrębnienie byłoby bardzo wskazane, pod warunkiem wszelako, że model dysponowania środkami na pomoc prawną będzie modelem scentralizowanym; „scentralizowanym” to strasznie niepopularne słowo i ono wcale nie musi oznaczać, że to Minister Sprawiedliwości położy na tym swoją łapę (to wyrażenie jest szczególnie niestosowne w obecnej sytuacji, ale niestety taki kolokwializm mi się wypsnął). Czy rzeczywiście w takim razie nie powinna tymi środkami administrować jakaś centralna jednostka, np. rada ds. pomocy prawnej? Pewnie docelowo tak, dobrze by tak było, jeno że każdy taki system wymaga stworzenia infrastruktury.

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

[...] I całkiem ostatnia kwestia: jakkolwiek byśmy się nie obracali i kręcili, to, choć dżentelmeni nie rozmawiają o pieniądzach, to musimy na koniec powiedzieć o pieniądzach. Państwo musi decydować, ile środków może asygnować [...], na jakie sumy stać Państwo na opłacanie pomocy prawnej dla osób, których na to nie stać. Ponieważ na to, żeby zorganizować system finansowania

pozabudżetowy albo silnie dofinansowany środkami pozabudżetowymi po prostu nie ma co liczyć, bo takich środków nie ma. Żaden system kredytu na obronę i pomoc z urzędu raczej nie wydaje się perspektywiczny w Polsce, skoro w ogóle kredyty w Polsce są tak trudne, jak są; więc kredyty ze stopniem ryzyka, jaki jest w postępowaniu sądowym, są przeogromn[i]e [trudne].

dr Marcin Radwan, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Myślę, że ostatni problem, chociaż wcale nie najmniej istotny, to znalezienie systemu finansowania pomocy prawnej z urzędu. To jest bardzo istotna kwestia i być może rzeczywiście rozwiązania, które dotyczą pewnego odpisu z wpisów sądowych, są rozwiązaniami, które idą we właściwym kierunku. Na pewno nie są takimi rozwiązaniami, które postulują, żeby był to ciężar, który mają ponosić korporacje zawodowe czy sami adwokaci lub radcowie prawni. Bo myślę, że dzisiaj te korporacje i ich członkowie w kraju nie byłoby w stanie tego ciężaru świadczenia pomocy prawnej z urzędu ponieść, i myślę, że to jest rzecz, która jest oczywista.

Zofia Daniszewska, Okręgowa Rada Adwokacka w Białymstoku:

Jako środowisko za zupełnie niezrozumiałe i niepokojące przyjmujemy i słyszymy na tej sali z ust bardzo poważnych autorytetów i z ust Ministerstwa propozycje, żeby korporacje finansowały pomoc bezpłatną.

Szanowni Zebrani, my oczywiście zgadzamy się na udzielanie takiej pomocy, bo mamy taką możliwość – udzielenia jej nawet bez decyzji sądu, zgadzamy się, że te pieniądze będą płacone „na święty nigdy” i w minimalnej wysokości i jeszcze żaden z adwokatów nie powiedział „nie”. Ale proszę mi powiedzieć, jaki my mamy wpływ na to, że nasi klienci, którzy do nas przyjdą, wyrażą zgodę na finansowanie tych, którzy przyjdą ubiegać się o bezpłatną pomoc, czyli jakiś „socjal”? Proszę mi powiedzieć, jak ja mam zachęcić tych klientów, te kobiety w sprawach o podwyższenie alimentów, żeby zechciały również płacić na te usługi, które będą bezpłatnie nieznanym nam podmiotom świadczone? Ja nie rozumiem takiej propozycji.

Magdalena Krzyżanowska–Mierzewska, radca prawny, prawnik w kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg:

*Dla kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości i dla kwestii oceny dostępności pomocy prawnej z urzędu jest to sytuacja o tyle wygodna, że Trybunał nie musi – i nie robi tego – zajmować się kwestiami finansowymi, tak istotnymi z punktu widzenia systemowego. Znalazło to wyraz w orzeczeniu, w którym zostało *expressis verbis* powiedziane – zresztą wielokrotnie i na poziomie Komisji, i na poziomie Trybunału – że organy te są świadome, że do celów pomocy prawnej – czy to karnej, czy to cywilnej – dostępne są jedynie ograniczone środki budżetowe. [Trybunał] wie, że jego orzeczenia nie są przyjmowane, nie są wydawane w finansowej próżni, ale Trybunał interesuje, czy prawo do sprawiedliwego procesu w konkretnej sprawie jest przestrzegane i tylko tyle, niezależnie od tego, jaki jest finansowy kontekst i finansowe implikacje kwestii pomocy prawnej.*

II.2. Liczba spraw, w których przyznawana jest pomoc prawna z urzędu

Dane gromadzone przez samorzady adwokatów i radców prawnych. Choć znamy sumę wydatków ponoszonych przez Państwo na pomoc prawną z urzędu, to jednak niemożliwa do oszacowania jest liczba spraw, w których pomoc taka jest przyznawana. Jedyne dane dotyczące ilości spraw pochodzą od korporacji prawniczych – radców prawnych i adwokatury. Dane radcowskie wydają się stosunkowo miarodajne, natomiast dane adwokackie, choć publikowane corocznie w Roczniku Statystycznym GUS jako oficjalne, miarodajne nie są. Od roku 2001 jednak zdecydowanie wzrosła liczba spraw wykazywanych przez adwokatów, wydaje się, że jest to skutek uchwały Naczelnej Rady Adwokackiej, która nałożyła na adwokatów obowiązek sprawozdawczości.

Liczba prowadzonych spraw wykazanych przez adwokatów

Lata	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Z wyboru	154 227	137 736	141 478	128 432	180 432	173 247
w tym:						
karne	45 957	39 129	36 101	36 844	46 461	47 547
cywilne	93 740	85 953	87 957	78 307	101 194	97 102
inne	14 530	12 654	17 420	13 281	32 777	28 598
Z urzędu	44 215	47 460	54 294	64 983	88 086	87 612
w tym:						
karne	37 449	40 335	46 229	52 053	75 858	77 174
cywilne	5 766	6 188	6 946	6 822	10 870	9916
inne	1 000	937	1 119	6 108	1 358	522
Razem z wyboru i z urzędu	198 442	185 196	195 772	193 415	268 518	260 859

Dane te²⁷ uzyskiwane były w następujący sposób: okręgowe rady adwokackie co pół roku rozsyłają ankietę wszystkim adwokatom czynnym zawodo-wo w okręgu danej Rady²⁸. Na podstawie otrzymanych informacji sporządza się zestawienie półroczne, które wysyłane jest następnie do Naczelnej Rady Adwokackiej. Nieznana jest liczba adwokatów, którzy wypełniali i przesyłali ankiety. Naczelna Rada Adwokacka nie ma dokładnych danych, ponieważ otrzymuje gotowe zestawienia od okręgowych rad adwokackich. Okręgowe rady adwokackie także nie prowadzą statystyki wypełnionych ankiet. Z informacji przekazanych przez przedstawicieli adwokatury wynika, że około 60–70% adwokatów w skali kraju wypełniało ankiety. Ponieważ sprawozdanie nie było od lat obowiązkiem, część kancelarii adwokackich nie nadsyłała żadnych danych. Dane nie służyły także od niektórych okręgowych rad adwokackich.

²⁷ Dane pochodzą z informacji gromadzonych przez Naczelną Radę Adwokacką i publikowanych w Roczniku Statystycznym: „Zestawienie statystyczne o działalności adwokatów w Polsce”; dane za lata 2001–2002 udostępnione zostały przez Prezydium NRA.

²⁸ Sprawozdanie kancelarii adwokackiej dotyczące obrotu i wpływu spraw dla ORA za rok ... , formularz RA – 12/K.

Na przykład ORA w Szczecinie nie dostarczała danych przez kilka lat, ORA w Łodzi w 1999 i 2000 r.; z kolei z okręgu warszawskiego informacje spływały od mniej niż połowy ankietowanych²⁹. Nierzetelność danych może wynikać również z faktu, iż adwokaci, rozliczający się samodzielnie z fiskusem, mogą – czego nie da się całkowicie wykluczyć – nie wykazywać wszystkich prowadzonych spraw, a tym samym nie wykazywać wszystkich dochodów³⁰.

Uchwała nr 42/01 Naczelnej Rady Adwokackiej z 3 III 2001 r. wprowadziła ważną zmianę do zasad wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub spółce, stanowiąc, że „adwokat wykonujący zawód indywidualnie lub w innej formie obowiązany jest w terminie miesięcznym od zakończenia roku kalendarzowego składać okręgowej radzie adwokackiej informacje dotyczące ilości spraw z zakresu prawa cywilnego, karnego, administracyjnego, z uwzględnieniem spraw wyznaczonych z urzędu oraz zleceń stałych i jednorazowych”³¹. Czy ta zmiana przyniesie oczekiwany skutek, pokaże przyszłość; już jednak dane, które spłynęły za rok 2001 i 2002, są pełniejsze od wcześniejszych. Podkreślić natomiast należy, że by uzyskać wiarygodny obraz zjawiska, zdefiniowania wymaga pojęcie „sprawy wyznaczonej z urzędu”. Bowiem, na przykład, jeśli kilku adwokatów bierze udział w tej samej sprawie jako kolejni pełnomocnicy z urzędu (w tej samej lub różnych instancjach) i każdy z nich ją wykazuje, to liczba spraw wykazanych przez adwokatów nie będzie odpowiadała liczbie spraw, w których pełnomocnika z urzędu wyznaczono.

Najlepsze dane na temat ilości spraw, w których wyznaczono pełnomocnika z urzędu, można by zatem uzyskać poprzez statystykę sądową, która, choć jest bardzo szczegółowa, obecnie nie obejmuje informacji o wyznaczeniu w sprawie pełnomocnika z urzędu. **Postulujemy w tym zakresie zmiany.**

²⁹ Podkreślić należy, że w oficjalnym wydawnictwie, jakim jest *Rocznik statystyczny GUS*, pojawiają się od lat nierzetelne dane bez informacji o ich miarodajności. Dane te są za *Rocznikiem statystycznym* cytowane i traktowane jako oddające rzeczywistość.

³⁰ Choć wydaje się, że niewykazywanie danych o dochodach z tytułu prowadzenia spraw z urzędu nie ma uzasadnienia, bowiem dane te są odnotowane w sądach i podatek od nich trzeba zapłacić. W dalszej części raportu przedstawiono dane uzyskane od klientów na temat wystawiania im przez pełnomocników rachunków za prowadzenie usług, zob. cz. VII.

³¹ Regulamin w sprawie zasad wykonywania zawodu adwokata w kancelarii indywidualnej lub w spółkach – Uchwała NRA z 11 X 1997 r. z późn. zm.

Na podstawie zebranych danych zaobserwować można, iż liczba wykazanych spraw karnych prowadzonych z urzędu z roku na rok wzrasta. Podobny trend dotyczył wykazanych spraw cywilnych, jednak ich ilość w 2000 r. spadła, by w 2001 r. znów znacznie wzrosnąć, a z kolei w roku 2002 spaść. Nie wiadomo jednak, na ile zmiany te wynikają z częstszego wyznaczania pełnomocników z urzędu, a na ile z faktu, iż w różnych latach różna liczba adwokatów swe sprawy wykazuje.

Liczba spraw z urzędu wykazanych przez radców prawnych

Okręgowa Izba Radców Prawnych	Lata					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Białystok			10	16	13	16
Bydgoszcz		19	12	20	39	37
Gdańsk	9	39	39	52	53	88
Katowice	2	14	23	56	77	178
Kielce	1	9	12	18	13	36
Koszalin	2	16	26	54	29	39
Kraków		20	51	42	69	77
Lublin		2	3	3	8	13
Łódź		1	15	85	221	252
Olsztyn			5	1	13	37
Opole			1	3	9	20
Poznań	2	5	17	29	62	72
Rzeszów		4	1	7	8	29
Szczecin		6	30	38	36	105
Toruń	1	1	1	1	2	19
Wałbrzych		4	4	5	5	19
Warszawa	1	4	117	116	170	257
Wrocław		12	5	13	12	16
Zielona Góra		1	6	11	15	29
Suma wydanych pełnomocnictw – 3316	18	157	378	570	854	1339

Możliwość wyznaczania radców prawnych do prowadzenia spraw z urzędu³² istnieje od 1997 r.³³ Okręgowym izbom radców prawnych łatwiej jest monitorować ilość tych spraw, ponieważ to one same wyznaczają radców prawnych do konkretnych postępowań. Poza tym spraw tych jest niewspółmiernie mniej od spraw prowadzonych przez adwokatów. Trzeba też oczywiście uwzględnić fakt, że radcowie prawni nie mogą występować z urzędu w sprawach karnych (z wyjątkiem spraw o wykroczenia i, co ma incydentalne znaczenie, reprezentowania osoby prawnej) oraz rodzinnych.

Niestety, dane podawane przez organy samorządu zawodowego nie do końca oddają liczbę wyznaczonych pełnomocników. Niektórzy sędziowie bowiem przyznają, że omijają oficjalne, określone prawem, procedury. Tam, gdzie prawo wymaga, by po przyznaniu przez sąd pełnomocnika konkretną osobą do prowadzenia sprawy wyznaczył samorząd zawodowy, bywa inaczej. Sędziowie o postanowieniu o wyznaczeniu pełnomocnika informują konkretnego adwokata lub radcę prawnego, omijając samorząd zawodowy³⁴.

Z informacji Krajowej Rady Radców Prawnych o liczbie wydanych pełnomocnictw dla radców prawnych jako pełnomocników z urzędu można wnioskować, że powoływanie radców prawnych w tym charakterze nie jest zbyt powszechne. Istniejąca możliwość nie jest więc wystarczająco wykorzystywana. Choć z roku na rok wyraźnie widać tendencję wzrostową w liczbie spraw, w jakich wyznaczani są radcowie prawni, to jednak wydaje się, że można by ich wyznaczać częściej, odciążając w ten sposób adwokatów³⁵. Nie wymagałoby to nawet zmian legislacyjnych, a jedynie zmiany praktyki sądowej. To od sądu zależy bowiem, czy jako pełnomocnik z urzędu wyznaczony zostanie adwokat, czy radca prawny.

Dodatkowo radcom prawnym umożliwiono obronę obwinionych w sprawach o wykroczenia, lecz dopiero przyszłość pokaże, w jakiej liczbie takich

³² Dane uzyskane z Krajowej Rady Radców Prawnych i okręgowych rad radców prawnych.

³³ Ustawa z 22 V 1997 r. Dz. U. nr 75, poz. 471, o zmianie ustawy Prawo o adwokataturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw.

³⁴ Więcej na ten temat piszemy w dalszej części raportu, zob. cz. VI.2.

³⁵ W dalszej części raportu przedstawione są opinie adwokatów uzyskane w badaniach pilotażowych, z których wynika, że liczbę prowadzonych z urzędu spraw oceniają jako przekraczającą ich możliwości; zob. cz. III.

spraw radcowie prawni będą stawiali (a w tym, w jakiej ilości spraw będą wyznaczani z urzędu)³⁶.

Dla kwestii obciążenia prawników świadczeniem pomocy prawnej osobom ubogim nie bez znaczenia jest fakt, że radców prawnych jest w Polsce więcej niż adwokatów, choć nie wszyscy mogą być pełnomocnikami osób fizycznych (osób fizycznych nie mogą reprezentować radcowie wykonujący zawód na podstawie umowy o pracę).

II.3. Wpływ spraw do sądów oraz liczba osądzonych w sprawach karnych

Liczbę spraw prowadzonych przez adwokatów (pamiętając jednak, iż prezentowane dane są zaniżone) zestawień warto z rocznym wpływem spraw do sądów.

Sprawy do załatwienia w sądach powszechnych (w tysiącach)

Sprawy w tysiącach	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pozostałości z poprzedniego roku	1 534	1 499	1 894	1 771	1 824	2 245
Wpływ spraw w danym roku	5 018	6 446	6 614	7 415	8 392	8 697
Łącznie sprawy do załatwienia	6 552	7 945	8 508	9 186	10 216	10 942

Dane³⁷ przedstawione powyżej pokazują jedynie ogólny obraz pracy, jaką mają do wykonania sądy w Polsce, oraz pośrednio zakres pomocy prawnej, jaka musi jej towarzyszyć. Z danych tych wynika, że liczba spraw wpływających do sądów systematycznie wzrasta (dla porównania: wpływ w roku 1991 wyniósł 2 740 000, w roku 1992 już 4 191 000, a w 2002 r. 8 697 000 spraw). W tym samym czasie liczba adwokatów i radców prawnych niemal się nie zmieniła.

³⁶ Zmiana obowiązuje od 17 X 2001 r. (art. 24 §1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia).

³⁷ Departament Organizacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości: *Informacja statystyczna o działalności wymiaru sprawiedliwości w 1999 roku, statystyka sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2000; Departament Organizacyjny, tab. I „Ewidencja spraw według działów prawa w sądach powszechnych w 1999 i 2000 roku”, sygnatura: O.II 0363/6/2001.

Wpływ spraw do sądów powszechnych według rodzajów (w tysiącach)

Sprawy w tysiącach	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Karne	762	849	881	1 081	1 543	1 862
Cywilne	2 781	3 339	3 532	3 903	4 018	4 198
Rodzinne	830	873	886	925	964	945
Pracy	183	200	208	252	352	333
Ubezpieczeń społecznych	139	257	262	365	447	302
Gospodarcze	322	927	846	888	1 069	1 058
Łącznie³⁸	5 018	6 446	6 614	7 415	8 392	8 697

Z zestawienia danych³⁹ wynika, że samych spraw karnych i rodzinnych (w których mogli występować tylko adwokaci) wpłynęło w 2000 r. ponad dwa miliony. Oznaczało to 364 sprawy tego typu rocznie na jednego adwokata (przyjmując, że 5 500 osób wykonuje ten zawód). A spraw cywilnych do sądów wpływa dwa razy więcej niż karnych i rodzinnych razem, zatem około cztery miliony (a przecież w jednej sprawie prawo do reprezentacji mają obie strony). Warto zestawić tę liczbę także z ilością pełnomocnictw z urzędu w sprawach cywilnych – adwokaci wykazali, iż prowadzili takich spraw w roku 2000 ok. 7 tysięcy, w roku 2001 – prawie 11 tysięcy. Jeśli dodać do tego tysiąc spraw z urzędu wykazanych przez radców prawnych, to okaże się, że w 2001 r. pełnomocnik z urzędu wystąpił w 0,3% spraw cywilnych⁴⁰. W roku 2001 i 2002 spraw karnych wpłynęło znacznie więcej niż w roku 2000, jednak w części były to już sprawy wykroczeniowe przejęte przez sądy (a w sprawach tych bronić mogą także radcowie prawni).

³⁸ Suma poszczególnych rubryk w niektórych przypadkach różni się od liczby podanej w rubryce „łącznie” z tego powodu, iż podane wartości są zaokrąglone.

³⁹ Departament Organizacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości: *Informacja statystyczna o działalności wymiaru sprawiedliwości w 1999 roku, statystyka sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2000; Departament Organizacyjny, tab. IV „Wpływ spraw według rodzajów”, sygnatura: O.II 0363/6/2001.

⁴⁰ Co oczywiście ze względu na niepełne dane oceniono szacunkowo.

Poza tym trzeba pamiętać, że oprócz sądów powszechnych sprawy, w których występują adwokaci, wpływają także do sądów wojskowych czy do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Do NSA wpływa z roku na rok coraz więcej spraw – w roku 1999 wpłynęło 55 tysięcy skarg, w 2000 r. – 65 tysięcy, a w roku 2001 już 75 tysięcy⁴¹.

By porównać liczbę prawników, którzy mogą reprezentować strony, z ilością spraw wpływających do sądów, uwzględnić też trzeba radców prawnych – w tych sprawach, w których mogą stawać. Radców prawnych, którzy mogą reprezentować osoby fizyczne, jest obecnie w Polsce 7–9 tysięcy⁴².

Liczba osądzonych osób w sądach rejonowych w sprawach karnych

Lata	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Skazani (w tym m.in.)	230 882	225 696	211 941	240 290	332 457	357 376
bezwzględne pozb. wolności	26 637	26 412	24 233	33 313	39 296	37 514
z warunkowym zawieszeniem	124 129	125 031	128 561	149 216	190 528	212 047
Uniewinnienia i odstąpienia od wymierzenia kary	10 522	10 913	10 682	10 970	10 241 1 564	10 756 1 798
Warunkowe umorzenia postępowania	21 284	21 448	25 442	23 347	26 905	30 075
Umorzenia	17 796	17 732	15 995	14 995	14 087	15 555
Osądzeni łącznie	280 484	275 789	264 060	289 602	385 401	415 560

Część z tych orzeczeń uprawomocnia się w danym roku, a część jest do końca roku nieprawomocna. Informacje o prawomocnych osądzeniach zbierane są na podstawie innych dokumentów niż sprawozdania otrzymywane z sądów i nie były dostępne w *Roczniku statystycznym* ani w opracowaniu

⁴¹ Informacja o działalności Naczelnego Sądu Administracyjnego w roku 2001, Warszawa, kwiecień 2002, tab. 1.

⁴² Dokładne określenie liczby radców uprawnionych do reprezentowania osób fizycznych nie jest możliwe ze względu na brak pełnych danych, zob. poniżej.

Ministerstwa Sprawiedliwości. Powyższe dane oddają jedynie liczbę spraw karnych osądzonych w sądach rejonowych⁴³. Do tego należałoby dodać sprawy karne toczące się przed sądami wyższych instancji. Spraw karnych do sądów okręgowych w roku 2000 wpłynęło 240 tysięcy, a do sądów apelacyjnych – 21 tysięcy⁴⁴.

**Liczba osądzonych osób w sądach okręgowych w sprawach karnych
w pierwszej instancji⁴⁵**

Lata	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Skazani (w tym m.in.)	7 509	8 372	8 621	9 864	11 014	10 864
bezwzględnie pozb. wolności	4 803	5 155	4 944	5 624	6 979	6 744
z warunkowym zawieszeniem	2 550	3 003	3 535	4 112	3 926	4 023
Uniewinnienia i odstąpienia od wymierzenia kary	568	583	509	442	452	488
			29	28	31	21
Warunkowe umorzenia postępowania	37	44	52	52	39	49
Umorzenia	103	101	75	135	107	64
Osądzeni łącznie	8 217	9 100	9 286	10 521	11 643	11 486

II.4. Liczba adwokatów i radców prawnych

Przedstawione powyżej dane, o regularnie rosnącej liczbie spraw wpływających do sądów oraz liczbie osążeń w sprawach karnych warto porównać z liczbą adwokatów i radców prawnych.

⁴³ Departament Organizacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości: *Informacja Statystyczna o działalności wymiaru sprawiedliwości w 1999 roku, statystyka sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2000; za l. 2000–2002 dane uzyskano z Departamentu Organizacyjnego.

⁴⁴ Ewidencja spraw według działów prawa w sądach powszechnych w 1999 i 2000 r. Departament Organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości; O.II 0363/6/2001.

⁴⁵ Departament Organizacyjny, Ministerstwo Sprawiedliwości, *Informacja statystyczna o działalności wymiaru sprawiedliwości w 1999 roku, statystyka sądowa i penitencjarna*, Warszawa 2000; za l. 2000–2002 dane uzyskano z Departamentu Organizacyjnego.

Liczba adwokatów i aplikantów adwokackich

lata	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Adwokaci	7 260	7 153	7 156	7 020	7 232	7 449
Aplikanci	561	734	840	972	980	1 101
Razem	7 821	7 887	7 996	7 992	8 212	8 550

Z przedstawionych danych wynika, że w ostatnich latach liczba adwokatów⁴⁶ jest w zasadzie stała. Dla porównania warto zaznaczyć, że 12 lat temu, w roku 1990, było 6902 adwokatów, zaś w roku 1995 było ich 7277. Natomiast pod koniec lat dziewięćdziesiątych wzrosła liczba aplikantów adwokackich – jeszcze w 1990 r. w skali kraju było ich 407, a w roku 1995 tylko 391. Ze wzrostu liczby aplikantów wynika oczywiście, że adwokatów będzie przybywało, można wątpić jednak, czy na tyle, by adwokatura radziła sobie z prowadzeniem wszystkich powierzanych jej spraw, w tym spraw z urzędu⁴⁷.

Niestety trudna do dokładnego ustalenia jest liczba adwokatów czynnych zawodowo, bowiem dane obejmują zarówno adwokatów emerytowanych, jak i osoby wpisane na listę adwokacką, ale niewykonyjące zawodu. Naczelna Rada Adwokacka szacuje, że adwokatów wykonujących zawód jest około 5500. Nie wszyscy oni prowadzą sprawy z urzędu. Dziesięciu członków Naczelnej Rady Adwokackiej i około dwudziestu członków władz poszczególnych okręgowych rad adwokackich jest zwolnionych z tego obowiązku przez korporację. Poza tym istnieje grupa adwokatów, którzy, choć wyznaczani jako pełnomocnicy z urzędu, znajdują zastępców do prowadzenia takich spraw, czasem – ale dotyczy to raczej dużych ośrodków – płacąc im dodatkowe wynagrodzenie⁴⁸. Są wreszcie adwokaci, którzy nie prowadzą spraw z urzędu z przyczyn nie do końca jasnych – nie są wyznaczani przez

⁴⁶ H. Bieńkowska, główna księgowa Naczelnej Rady Adwokackiej: „Zestawienie statystyczne o działalności adwokatów w Polsce”, 2002 r.

⁴⁷ Stąd w badaniach i dalszej części raportu podjęliśmy także problematykę dostępu do zawodów prawniczych.

⁴⁸ Tak zwane „sprzedawanie urzędówek”.

sądy bądź to dzięki swoim tam wpływom, bądź też decydują o tym sami sędziowie, nie będąc z pracy adwokatów zadowoleni⁴⁹.

Liczba radców prawnych i aplikantów radcowskich

Lata	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Radcowie prawni	20 038	20 197	20 326	20 343	20 226	20 580
w tym:						
emeryci	2 668	2 435	1 557	2 630	2 505	1 854
renciści	955	630	699	721	749	527
wykonyjący zawód	14 037	15 689	16 426	16 645	16 733	16 762
w tym:						
w stosunku pracy	7 345	8 032	10 012	7 969	9 371	9 467
w spółkach	2 377	4 594	5 256	4 748	6 091	7 713
w kancelariach	170	44	860	956	1 066	1 320
Aplikanci	1 595	1 728	1 857	2 472	2 542	2 692
Razem radcowie prawni i aplikanci	21 633	21 925	22 183	22 815	22 768	23 272

Powyższe dane zostały uzyskane za pośrednictwem Krajowej Rady Radców Prawnych⁵⁰, gdzie gromadzone są dane statystyczne otrzymywane od okręgowych izb radców prawnych. Jak można zauważyć, liczba radców prawnych, podobnie jak adwokatów, jest dość stabilna i tylko nieznacznie wzrasta. Rośnie natomiast także liczba aplikantów, którzy zasilają szeregi korporacji. Niestety dane te nie są w pełni przejrzyste i istnieje szereg przypadków wykluczających możliwość sumowania poszczególnych rubryk tabeli. Na przykład renciści i emeryci *de facto* mogą wykonywać pracę w niepełnym wymiarze godzin, zaś część radców prawnych nie wykonuje zawodu, na przykład ze względu na to, że zajmują wysokie stanowiska służbowe lub państwowe. Ponadto nie wszyscy radcowie prawni zgłaszają w swoich okręgowych izbach fakt pracy w spółkach lub kancelariach prywatnych. Krajowa Rada Radców Prawnych zapewnia

⁴⁹ Skala zjawiska nie została zbadana, informacje i opinie pochodzą z rozmów z adwokatami i sędziami.

⁵⁰ KRRP, „Informacja o ruchu kadrowym radców prawnych i aplikantów radcowskich”, 2003 r.

natomiast, że dane dotyczące ogólnej liczby radców prawnych są z pewnością prawidłowe, gdyż wiążą się z obowiązkiem składkowym członka korporacji i rozliczeniami księgowymi dochodów KRRP.

Z punktu widzenia pomocy prawnej z urzędu ważne są dane dotyczące radców prawnych uprawiających zawód w kancelarii indywidualnej lub w spółce, bowiem ci radcy mogą reprezentować przed sądem osoby fizyczne. Liczba tych radców znacznie wzrosła (o około 2000 osób) w roku 2002. Jednak dane te budzą wątpliwości, ponieważ liczba osób wykonujących zawód w stosunku pracy nie zmieniła się, a zsumowanie liczby radców wykonujących zawód w poszczególnych formach przekracza o ponad 1700 osób liczbę wykonujących zawód.

II.5. Wzrost wpływu spraw a liczba adwokatów i radców prawnych

Porównując zamieszczone wcześniej dane z liczbą prawników można wykonać szacunkowe obliczenia i sformułować pewne wnioski. Z przedstawionych danych wynika, że **liczba spraw** wpływających do sądów wzrosła w ciągu 10 lat (1991–2001) z 2,7 mln do 8,4 mln spraw. Oznacza to **ponad trzystuprocentowy wzrost**. Natomiast **liczba adwokatów** zmieniła się **bardzo nieznacznie**, bo wzrosła zaledwie o ok. 5 % (z 6,9 tys. w 1990 r. do 7,2 tys. w roku 2001).

Podobnie niewiele wzrosła liczba radców prawnych. Od roku 1997, w którym to ostatecznie określono charakter zawodu radcy prawnego jako zawodu zaufania publicznego, zrównując go z zawodem adwokata (przy pozostawieniu pewnych różnic), w ciągu 5 lat liczba radców prawnych jest niemal taka sama. Natomiast z tego powodu, iż zmieniła się rola zawodowa radców, dziś znacznie częściej niż kiedyś występują oni w sądzie. Przede wszystkim reprezentują podmioty prowadzące działalność gospodarczą, których liczba w Polsce po roku 1989 wzrosła wielokrotnie. A także, co istotne, część radców reprezentuje osoby fizyczne.

Ogromna **dysproporcja** między wzrostem ilości wnoszonych spraw a liczebnością adwokatów i radców prawnych jest oczywista.

Liczba osób skazanych w pierwszej instancji w sprawach karnych bez udziału adwokata. Jak podano wyżej, liczba skazanych w sądach rejonowych i okręgowych w pierwszej instancji w sprawach karnych wynosiła w 2000 r. 250 tys. (liczba osądzonych zaś 300 tys.) osób. Z przytoczonych powyżej danych Naczelnej Rady Adwokackiej wynika, że adwokaci prowadzili w 2000 r. 88 897 spraw karnych (łącznie – z wyboru i z urzędu). Liczba ta jednak, jak wyżej wykazano, nie w pełni odpowiada rzeczywistości. Przy uwzględnieniu, że tylko 60% adwokatów dostarczyło informacji, można oszacować, że adwokaci prowadzili sprawy karne 148 tysięcy klientów, zaś przy założeniu, że liczby podawane przez NRA są sumą informacji pochodzących od 70% członków tej korporacji, należałoby sądzić, iż w istocie adwokaci prowadzili sprawy karne 127 tysięcy osób.

W roku 2001 liczba skazanych w pierwszej instancji wyraźnie wzrosła i wynosiła 340 tys. (spośród 393 tys. osądzonych). W roku tym także znacznie większa liczba adwokatów (nie dysponujemy wiedzą, jaki procent adwokatów) wykazała swe sprawy – 122 tys. spraw karnych. W roku 2002 z kolei skazano w pierwszej instancji ponad 368 tys. osób (spośród 427 tys. osądzonych), adwokaci zaś według sprawozdania prowadzili ponad 124 tys. spraw karnych. Z powyższego wynika, że **co najmniej połowa skazanych w pierwszej instancji nie korzystała w procesie z pomocy adwokata.** Jednak z powodu opisanych braków i wad prowadzonych przez Ministerstwo i korporację statystyk dokładniejsze ustalenie liczby osądzonych w sprawach bez pomocy adwokata wydaje się niemożliwe. Nie wiadomo także, ile osób skazanych na karę pozbawienia wolności było pozbawionych pomocy obrońcy.

II.6. Dostęp do zawodów prawniczych

Problem ograniczonego dostępu do zawodów prawniczych wydaje się bezpośrednio związany z dysproporcją między wzrostem liczby spraw wpływających do sądów a liczbą prawników uprawnionych do reprezentowania stron w sądzie, a także z możliwościami prawników (zwłaszcza adwokatów) dotyczącymi reprezentowania osób z urzędu. Problem ten nie był tematem badań zaplanowanych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. Jednak

jest on oczywiście związany z omawianymi przez nas zagadnieniami i jako taki wymaga odniesienia.

Zestawienie liczby adwokatów wykonujących czynnie zawód z liczbą obywateli państwa pokazuje, że adwokatów w Polsce w stosunku do liczby mieszkańców jest znacznie mniej niż w krajach zarówno Unii Europejskiej, jak i w krajach doń aplikujących. Dla przykładu można wskazać, że we Włoszech i Hiszpanii pracuje po około 140 tysięcy adwokatów, w Niemczech 116 tys. W Holandii jest ich 12 tys., w Belgii 15 tys., a w Portugalii 33 tys. W Czechach i na Węgrzech pracuje po 8 tys. adwokatów, a w Bułgarii 10 tys.⁵¹ „W żadnym z państw Unii Europejskiej nie funkcjonuje też *numerus clausus* przy naborze do zawodu”⁵². Krytyka, z jaką spotyka się ostatnio korporacyjny sposób naboru do zawodu, ograniczający liczebność adwokatów, oraz toczona obecnie dyskusja na temat większego otwarcia adwokatury powinny, miejmy nadzieję, doprowadzić do zmian. Choć problematyka „zamknięcia zawodów prawniczych” od lat jest przedmiotem krytyki i dyskusji, to w 2002 r. debata na temat większego otwarcia profesji prawniczej rozpoczęła się na dużą skalę. Problemem zainteresowały się media, pojawiło się na ten temat wiele publikacji⁵³. Krytyczną ocenę obecnych zasad naboru wielokrotnie formułował Rzecznik Praw Obywatelskich⁵⁴. Problem poddawały pod rozagę organizacje pozarządowe (Fundacja im. Stefana Batorego podczas debaty „Zawody prawnicze – kryzys zaufania publicznego”

⁵¹ Dane dotyczące liczby adwokatów zbierane są przez Związek Adwokatów Unii Europejskiej (CCBE – Conseil des Barreaux de l’Union Europeenne; Council of the Bars and Law Societies of the European Union) i dostępne na stronie internetowej (www.ccbe.org/en/stat_en.htm).

⁵² Słowa Ruperta Wolffa, prezydenta (w 2001 r.) CCBE – Związku Adwokatów Unii Europejskiej, którego członkami stowarzyszonymi są polska adwokatura i radcowie prawni, Sofia, marzec 2002.

⁵³ Większość publikacji poświęconych temu zagadnieniu zebranych zostało na stronach internetowych stworzonych przez młodych absolwentów prawa, zwolenników zmian w dostępie do zawodów prawniczych, zob. (www.fairplay.org.pl) oraz (www.art65.org).

⁵⁴ Rzecznik praw obywatelskich prof. A. Zoll, między innymi, wielokrotnie sygnalizował problem zamknięcia zawodów prawniczych i niekonstytucyjności przepisów regulujących kwestie naboru do zawodu kolejnym ministrom sprawiedliwości. Zabierał także na ten temat głos w debacie publicznej. Zob. np. K. Burnetko, *Korporacje pod kontrolą*, wywiad z prof. Andrzejem Zollem, rzecznikiem praw obywatelskich, Tygodnik Powszechny 2002, nr 31 (www.tygodnik.com.pl).

w kwietniu 2002 r.⁵⁵, Helsińska Fundacja Praw Człowieka podczas „Forum pomocy prawnej” w Sejmie RP w czerwcu 2002 r.). Niedostateczną otwartością zawodów prawniczych niepokoi się także organizacja studencka ELSA. W ramach „Ogólnopolskich dni edukacji prawniczej” na wydziałach prawa przeprowadzono na Uniwersytecie Warszawskim debatę pt. „60 000 studentów prawa a rynek usług prawniczych”⁵⁶. Stawiano tam pytanie, czy rynek usług prawniczych już się nasycił osobami świadczącymi pomoc prawną, czy można dojść do takiego wniosku obserwując zaspokajanie potrzeb społecznych w tej mierze.

Falę publikacji wywołał artykuł absolwenta prawa, którego nie przyjęto na aplikację adwokacką⁵⁷, oraz skarga, jaką wniósł on do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Sprawa została przekazana w grudniu 2001 r. do rozpoznania przez poszerzony, siedmioosobowy, skład Sądu, który po rozprawie w lipcu 2002 r. postanowił zawiesić postępowanie, kierując jednocześnie pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego⁵⁸. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem o zgodność z Konstytucją art. 58 pkt 12 lit. j ustawy „Prawo o adwokaturze”, zgodnie z którym ustalanie zasad przeprowadzania konkursu na aplikantów adwokackich należy do kompetencji Naczelnej Rady Adwokackiej, oraz art. 40 pkt 4 tej ustawy, który stanowi, że izby adwokackie mają kompetencję do określenia minimalnej i maksymalnej liczby swoich członków. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozstrzygnięcia przez Trybunał wymagają pojawiające się wątpliwości co do zgodności wspomnianych przepisów prawa o adwokaturze z szeregiem przepisów Konstytucji: art. 17 (zakres kompetencji samorządów zawodowych), art. 87 (katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego), art. 2 (zasada praworządności), art. 31 ust. 3 (zasada proporcjonalności, zasada praworządności formalnej), art. 32 (zakaz

⁵⁵ Zapis debaty znajduje się na stronie internetowej Fundacji im. Stefana Batorego (www.batory.org.pl/ftp/program/forum/prawnicy.pdf).

⁵⁶ Zob. AIS, *Za dużo czy za mało. Dni Edukacji Prawnicy, Rzeczpospolita*, 30 X 2002 (www.rzeczpospolita.pl).

⁵⁷ M. Kłaczyński, *Nieliczni, niedostępni, nietani. Dlaczego warto otworzyć dostęp do polskiej adwokatury*, *Tygodnik Powszechny* 2002, nr 20 (www.tygodnik.com.pl).

⁵⁸ Postanowienie NSA z 1 VII 2002, sygn. akt OSA 1/02, opubl. *Palestra* 2002, nr 9–10 (www.adwokatura.org.pl).

dyskryminacji), art. 65 ust. 1 (swoboda wyboru i wykonywania zawodu). Trybunał Konstytucyjny połączył rozpatrywanie tego pytania prawnego z postępowaniem wszczętym na skutek analogicznego pytania prawnego NSA – w sprawie dostępu do aplikacji radcowskiej⁵⁹. Od orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego we wspomnianej sprawie może zależeć kierunek zmian w systemie naboru na aplikację adwokacką i radcowską, a zatem pośrednio – przyszła liczebność przedstawicieli obu zawodów.

Reakcja organów adwokatury na tę krytykę jest zdecydowana, o zwolennikach zmian mówi się, iż zwalczają adwokaturę, a propozycje zmian traktuje się jak zamach na niezależność palestry. Przedstawiciele adwokatury wielokrotnie zabierali na ten temat głos, zarówno w mediach, jak i na łamach korporacyjnego periodyku „Palestra”⁶⁰. Nawiązując do wspomnianej sprawy, toczącej się przed NSA, prezes Naczelnej Rady Adwokackiej adw. S. Rymar „stwierdził niepokojące tendencje do ograniczania samorządności zawodowej. Błędy w działaniach innych nowych samorządów są podstawą do ferowania ocen, z reguły nieprawidłowych, w stosunku do samorządów o długoletnich tradycjach, w tym przede wszystkim adwokackiego. Na populizmie i demagogii chcą robić interesy niektórzy ludzie z kręgu władzy”⁶¹.

Wedle rzecznika dyscyplinarnego NRA adw. J. Naumana „zarzuty pod adresem samorządu są zazwyczaj stawiane w płaszczyźnie niedoskonałości procedur, a w rzeczywistości chodzi o zakwestionowanie najważniejszej prerogatywy, jaką mają adwokaci: wyznaczania, stosowania i egzekwowania kryteriów przyjmowania w szeregi adwokatury. Jeżeli odbierze się samorządowi adwokackiemu możliwość kształtowania kryteriów, to adwokatura przestanie istnieć”⁶².

Adwokat Piotr Blajer uznał m.in., iż „trzeba wypracować model obrony środowiska adwokackiego, podzielił opinię, że to środowisko profesorskie,

⁵⁹ Sygnatury spraw przed Trybunałem Konstytucyjnym – P 21/02, P 23/02, w chwili oddania raportu do publikacji (wrzesień 2003) orzeczenie TK jeszcze nie zapadło.

⁶⁰ Wiele poglądów adwokatów zob. zwłaszcza *Palestra* 2002, nr 9–10; publikacje te są także dostępne na stronie adwokatury (www.adwokatura.org.pl).

⁶¹ Tamże, s. 232.

⁶² Tamże, s. 233.

w szczególności na studiach zaocznych, kreuje opinie i lobbuje na rzecz zmiany kształcenia aplikantów⁶³. Wiceprezes NRA adw. dr hab. A. Kubas „zapropozował, aby NRA wypracowała program i strategię działania określając zasady, kierunki i metody obrony interesów adwokatury przed Trybunałem Konstytucyjnym RP w nawiązaniu do znanej skargi M. Kłaczyńskiego”⁶⁴. Natomiast prezes NRA adw. S. Rymar w związku z projektem przejścia przez Państwo części kompetencji związanych z dostępem do adwokatury „zapropozował rozważenie celowości wystąpienia do międzynarodowych organizacji i stowarzyszeń informując o zagrożeniu suwerenności adwokatury w Polsce”⁶⁵.

Zaprezentowane głosy pokazują, jak drażliwy dla polskiej palestry jest temat naboru do zawodu i jak emocjonalne reakcje wywołuje. Dowodzi to potrzeby poważnej debaty i wypracowania rozwiązań korzystnych społecznie. Podkreślić trzeba, że problem naboru do zawodu nie może być traktowany jak wewnętrzna sprawa samej adwokatury. Dotyczy on nie tylko dostępu do zawodu rzeszy młodych prawników, ale także dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej wszystkich potrzebujących tego obywateli. Ma on wymiar społeczny. W łonie adwokatury zresztą problem większego otwarcia zawodu pojawiał się w ostatnich latach niejednokrotnie. Oddajmy głos adwokatom z Koła Seniorów przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie. Piszą oni, że „...na tym odcinku dzieje się bardzo źle. Chodzi konkretnie o blokowanie wpisów na listy aplikantów. [...] Tworzenie barier przy wpisach na listy aplikantów jest z przyczyn prawnych niedopuszczalne. [...] Jest to bardzo niepokojące zjawisko prowadzące do tego, że adwokatura będzie starzała się i w pewnym momencie może stać się skansenem prawniczym”⁶⁶.

Choć krytyka pochodziła od członków samej korporacji, jednak nie spowodowała zmian⁶⁷. Trzeba jednakże odnotować, że w ostatnim czasie pod

⁶³ Tamże, s. 235.

⁶⁴ Tamże, s. 239.

⁶⁵ Tamże, s. 238.

⁶⁶ Seniorzy formułują także propozycje konkretnych rozwiązań, zob. *Apel Koła Seniorów przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie*, Palestra 1997, nr 9-10, s.205.

⁶⁷ Także np. w Uchwale Zgromadzenia Izby Adwokackiej z 27 V 2001r. przeczytać można, iż „Zgromadzenie zobowiązuje Radę do opracowania w terminie do najbliższego Zwyczajnego Zgromadzenia Izby kompleksowego programu istotnego zwiększenia liczby miejsc dla aplikantów”. Program taki nie powstał.

wpływem krytyki i, przede wszystkim, spraw sądowych oraz projektów zmian ustawodawczych Palestra opracowała nowy regulamin przyjmowania na aplikację (zob. poniżej).

II.6.1. Dostęp do adwokatury – argumenty stron

Szczegółowy opis i analiza zagadnienia dostępu do zawodów prawniczych przekracza ramy niniejszych uwag. Warto jednak, z jednej strony, przywołać niektóre argumenty, jakie w debacie padają, z drugiej zaś, przedstawić propozycje rozwiązań (nie poddając ani jednym ani drugim drobiazgowej ocenie czy analizie).

Krytyka obecnego systemu dotyczy zarówno zbyt małej liczby adwokatów, jak i samej procedury naboru. Oto niektóre z argumentów zwolenników zmian⁶⁸:

- sam fakt ograniczenia liczby adwokatów powoduje ograniczenie dostępu obywateli do fachowej pomocy prawnej; zwraca na to uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich, takie jest doświadczenie wielu organizacji społecznych udzielających porad; dowodem może być także fakt, że przy niemal niezmienionej liczbie adwokatów wpływa do sądów trzy razy więcej spraw niż 12 lat temu;
- bardzo ograniczona jest także czasem możliwość wyboru adwokata, zwłaszcza w mniejszych ośrodkach, gdzie często praktykuje zbyt mała liczba adwokatów – na przykład jeden czy dwóch – w kilkunastotysięcznej miejscowości (w obszarze sądu, gdzie orzeka np. dziesięciu sędziów, kancelarię ma jeden lub dwóch adwokatów);
- usługi adwokackie są często zbyt drogie, a fakt, że adwokatów jest mało, powoduje, że mogą „przebierać” w klientach;
- sami adwokaci skarżą się na zbyt obciążenie sprawami z urzędu, twierdząc, iż jest tych spraw za dużo i nie są w stanie ich prowadzić;
- adwokaci biorą na siebie zbyt dużo obowiązków, prowadzą zbyt wiele spraw, stąd zdarzają się ciągłe kolizje terminów, na czym cierpi sprawność wymiaru sprawiedliwości;

⁶⁸ Argumenty zebrane zostały na podstawie wielu publikacji, znaczna ich część znajduje się na stronach internetowych (www.fairplay.org.pl) oraz (www.art65.org).

- nagminnie zdarzają się przypadki bezskutecznego poszukiwania prawnika do poprowadzenia sprawy;

- najtrudniej znaleźć pełnomocnika, który zgodziłby się poprowadzić sprawę przeciwko innemu adwokatowi – solidarność zawodowa i brak konkurencji powodują, że określona grupa społeczna jest pozbawiona pomocy prawnej (osoby, które chcą pozwać do sądu prawnika);

- bardzo ograniczona jest konkurencja między adwokatami, co ma ujemny wpływ na: ceny usług, jakość świadczonych usług oraz poziom etyczny adwokatów, którzy nie muszą się starać, bo i tak mają klientów;

- procedura naboru do zawodu nie jest obiektywna;

- nie ma ujednoczonych kryteriów naboru, egzaminy są organizowane na poziomie izby, która decyduje, ile osób i na jakich zasadach przyjąć na aplikację;

- egzaminy czasem są dwustopniowe (test oraz egzamin ustny), czasem ograniczają się tylko do części ustnej;

- mimo wymogów regulaminowych protokoły z egzaminów nie są sporządzane lub są niepełne;

- brak przejrzystych procedur oraz kontroli społecznej nad procedurą naboru;

- uznaniowość i nepotyzm (zdarzają się przypadki, że w komisjach egzaminacyjnych oraz radach podejmujących uchwały o wpisie na listę aplikantów zasiadają członkowie rodzin czy patroni kandydatów, którzy dali im wcześniej tzw. „promesę zatrudnienia” (choć niektóre z osób wyłaczają się na czas zdawania „bliskiego” kandydata, to jednak oceniają jego konkurentów)⁶⁹.

Obok przytoczonych wyżej zarzutów „merytorycznych”, odnoszących się do realizacji przejrzystości, obiektywnego i równego traktowania kandydatów oraz ogólnego postulatu poszanowania interesu publicznego – w tym

⁶⁹ Do czego prowadzi taka ocena, pokazuje następujący przykład – spotkałem się kilkakrotnie z poglądami, że skoro adwokaci, notariusze zamykają się w swoich środowiskach, to podobne działania sędziów – preferowanie przy przyjęciu na aplikację sądową dzieci sędziowskich – są uzasadnione, nie mają one bowiem większych szans uprawiania innych zawodów prawniczych.

poprzez powiększenie konkurencyjności na rynku usług prawniczych – podnoszone są również argumenty formalnoprawne.

System naboru na aplikację adwokacką opiera się na przepisach „Prawa o adwokaturze” oraz wewnętrznych regulacjach samorządu adwokackiego, których zgodność z Konstytucją nasuwa wątpliwości. Zarzutem postawionym we wspomnianym wyżej postępowaniu przed NSA jest kwestia braku podstawy prawnej do uzależniania wpisu na listę aplikantów adwokackich od wyniku w konkursie, bowiem przepisy „Prawa o adwokaturze” nie regulują tej kwestii wystarczająco szczegółowo, pozostawiając ją aktom wewnętrznym samorządu adwokackiego. Regulowanie sytuacji prawnej osób nienależących do korporacji adwokackiej aktami wewnętrznymi, wydanymi przez jej organy, nasuwa wątpliwości, zważywszy na przyjęcie przez Konstytucję zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

Pojawiają się również zarzuty przekraczania przez adwokaturę granic kompetencji samorządu zawodowego. Zadaniem samorządów tzw. „zawodów zaufania publicznego” jest reprezentowanie osób wykonujących zawód oraz sprawowanie pieczy „nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”⁷⁰. Czy w sprawowaniu pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu mieści się ograniczanie dostępu do zawodu – działanie w stosunku do **kandydatów na aplikantów**, a więc osób niebędących jeszcze członkami korporacji?

Osobny problem stanowiło przyjmowanie przez samorząd adwokacki liczbowych ograniczeń w przyjmowaniu aplikantów. Mechaniczne określanie limitu miejsc na aplikacji stanowi, zdaniem krytyków wspomnianego modelu, naruszenie konstytucyjnej swobody wyboru i wykonywania zawodu, ponieważ zakres ingerencji w korzystanie z tej swobody przekracza granice wyznaczone przez zasadę proporcjonalności⁷¹.

Wedle poglądów przedstawicieli organów adwokatury przedstawione powyżej argumenty zwolenników otwarcia zawodu bądź nie są prawdziwe,

⁷⁰ Art. 17.1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁷¹ „Przyjęcie limitów ilościowych, a zwłaszcza określanie tych limitów przez korporacje zawodowe, narusza wspomnianą wolność [wyboru i wykonywania zawodu].” – postanowienie NSA, OSA 1/02.

bądź wynikają z niezrozumienia sytuacji panującej na rynku, wreszcie ich autorzy nie rozumieją istoty samorządności adwokackiej. Adwokatura podkreśla, że⁷²:

- niektórzy jej członkowie z powodu zubożenia społeczeństwa nie znajdują zatrudnienia, bądź utrzymują się tylko ze spraw z urzędu;
- znaczne zwiększenie liczby adwokatów spowoduje niezdrową konkurencję na rynku, która wpłynie na obniżenie poziomu usług i poziomu etyki zawodowej;
- adwokatura nie ma technicznych i finansowych możliwości szkolenia większej liczby aplikantów;
- wymagania stawiane przyszłym adwokatom są bardzo wysokie i tylko nieliczni, najlepsi, są w stanie im sprostać;
- egzaminy na aplikacje są obiektywne i uczciwe, ich rzetelność podważają osoby, które nie spełniają wymogów merytorycznych;
- wielu wśród aplikantów nie ma powiązań rodzinnych z adwokaturą i zarzut przyjmowania „tylko dzieci adwokackich” jest nieprawdziwy;
- decydowanie o tym, kto będzie adwokatem, wynika z niezależności samorządu adwokackiego;
- tylko proces naboru i szkolenia w ramach korporacji gwarantuje wysoki poziom fachowy i etyczny wykonujących zawód;
- zawód adwokata jest misją, wymaga powołania i jako taki nie może być poddany „prawom rynku”.

Jednak w wyniku debaty publicznej oraz spraw sądowych (zwłaszcza wspomnianego pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego skierowanego przez Naczelną Radę Adwokacką) adwokatura podjęła dyskusję oraz pewne, nowe, kroki (prace nad nowym regulaminem konkursu na aplikację).

Zdaniem byłego prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, adw. C. Jaworskiego „liczba adwokatów czynnych w zawodzie z około 5,5 tys. osób winna wzrosnąć do przynajmniej 10 tys. Należy co rok zwiększać liczbę przyjęć na apli-

⁷² Argumenty zebrane z publikacji w prasie, zbiory artykułów i stanowisk znajdują się na stronach (www.fairplay.org.pl) i (www.art65.org) oraz stronie internetowej adwokatury (www.adwokatura.org.pl).

kację, nawiązywać kontakty i rozmowy ze środowiskiem Fundacji Helsińskiej zwalczającej adwokaturę, dyskutować na temat współpracy z uwzględnieniem różnic w zajmowanych stanowiskach. Trzeba podjąć starania o rozładowanie konfliktu między adwokaturą a wydziałami prawa wyższych uczelni, podjąć próbę wyjaśnienia i złagodzenia tego konfliktu”⁷³.

Pojawiają się także postulaty większej przejrzystości naboru – adw. H. Rossa proponuje, by „rozważyć propozycję zaproszenia środowiska profesorskiego do naszych komisji egzaminacyjnych”⁷⁴. Z kolei „adw. J. Naumann opowiedział się przeciwko propozycji adw. H. Rossy zaproszenia profesorów wyższych uczelni do udziału w konkursach na aplikację adwokacką. Sformułował zapytanie: w jakim charakterze mieliby tam być? cenzorów, strażników naszej moralności? Wyraził pogląd, że wystarczą przejrzyste kryteria rekrutacji na aplikację, co powinno już rozwiązać problem kreowania negatywnych opinii przez środowisko profesorskie”⁷⁵.

II.6.2. Dostęp do zawodu radcy prawnego

Podkreślić wypada, że choć w powyższych uwagach skupialiśmy się na dostępie do zawodu adwokata, to w dużej mierze dotyczą one także zawodu radcy prawnego. Wydaje się, że odpowiednie regulacje nie powinny się różnić. Natomiast w debacie publicznej pojawiało się mniej uwag krytycznych dotyczących radców prawnych z kilku powodów.

Samorząd radcowski przyjmuje większą liczbę aplikantów – w roku 2001 adwokatura kształciła 980 aplikantów, radcowie zaś dwa i pół razy więcej – 2542 aplikantów (podobnie w roku 2002 – aplikantów adwokackich było 1101, a radcowskich 2692). Radcowie prawni odeszli, jako pierwsi, od systemu ustalania limitów przyjęć. Wedle deklaracji przedstawiciele samorządu o przyjęciu decyduje kryterium merytoryczne i każda osoba, która zdobędzie określoną liczbę punktów (co najmniej 120 na 150 możliwych), zostaje na aplikację przyjęta. Wątpliwości budzą jednak, tak jak w przypadku adwokatury, zarówno konstytucyjność przepisów korporacyjnych wydanych bez

⁷³ Palestra 2002, nr 9–10, s. 238.

⁷⁴ Tamże, s. 234.

⁷⁵ Tamże, s. 235.

odpowiedniej delegacji ustawowej, jak i, nadal, zagrożenie dla obiektywizmu egzaminów⁷⁶.

II.6.3 Nowe regulaminy

Pomimo wprowadzania limitów punktowych w miejsce wcześniejszego limitu miejsc obiektywizm naboru do zawodów prawniczych nie jest zagrożony. W przypadku radców prawnych⁷⁷ tylko połowa możliwych do zdobycia punktów ma charakter obiektywny (maksymalnie z pisemnego testu – 70 p. i za ocenę na dyplomie – 5 p.). Natomiast pozostałe punkty, *de facto* decydujące o tym, kto zostanie przyjęty, przyznawane są mniej lub bardziej uznaniowo. Możliwe jest zatem nadal limitowanie miejsc przez osoby oceniające – poprzez odpowiednie ustalenie kryteriów ocen w części konkursu. System ten także nie eliminuje ryzyka nepotyzmu. Poza tym nie ma standaryzacji w skali kraju, bowiem pytania ustalane są przez okręgowe rady i poziom ich trudności może się znacznie różnić.

Podobne rozwiązania przyjęto w regulaminie adwokackim. Uchwalenie nowych zasad przedstawiciel NRA ogłosił podczas debaty na Uniwersytecie Warszawskim w październiku 2002 r., zaraz potem poinformowały o tym media⁷⁸. Jednak pod koniec grudnia 2002 r. autor raportu uzyskał z NRA informację, iż prace nad zasadami nadal trwają i nie można ich jeszcze udostępnić. Ostatecznie nowe zasady przyjęto jako uchwałę NRA we wrześniu 2002 r. i określono wejście w życie nowego regulaminu na 1 III 2003 r.⁷⁹ Tak jak w przypadku radców prawnych o przyjęciu na aplikację decydują, po przejściu etapu pisemnego, punkty zdobyte podczas ocenianego uznaniowo etapu ustnego. Nie zdecydowano się także na poszerzenie komisji konkursowych, dając jedynie okręgowym radom możliwość zaproszenia w charakterze obserwatora przedstawiciela wyższej uczelni prawniczej (§5.5). Opracowanie

⁷⁶ Por. np. P. Mijal, *Najciemniej pod latarnią. Zasady rekrutacji na aplikację radcowską*, Rzeczpospolita, 15 I 2003, s. C 4.

⁷⁷ Szczegóły postępowania określają „Zasady przeprowadzania konkursu na aplikację radcowską” stanowiące załącznik do uchwały Krajowej Rady Radców Prawnych nr 418/V/2001.

⁷⁸ Zob. A. Stefańska, *Kto zda ma się dostać. Adwokatura odchodzi od limitów na aplikację*, Rzeczpospolita, 30 X 2002 (www.rzeczpospolita.pl).

⁷⁹ Zob. *Regulamin konkursu na aplikację adwokacką*, uchw. przez Naczelną Radę Adwokacką 28 IX 2002 (www.adwokatura.org.pl).

testów i pytań pozostawiono na poziomie okręgowych rad. Znacznie dalej idzie natomiast opracowany przez adwokatyrę najnowszy projekt zmian ustawy Prawo o adwokatyrze⁸⁰, który przewiduje standaryzację pytań i opracowywanie ich przez Naczelną Radę Adwokacką (art. 118) oraz zupełnie inny skład komisji egzaminacyjnych, w których obok pięciu adwokatów (trzech z okręgowej rady i dwóch z NRA) zasiadali by przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości i przedstawiciel nauki prawa (art. 119).

Choć trzeba przyznać, że zasygnalizowane regulacje są krokiem naprzód w stosunku do zasad wcześniej obowiązujących, to nie rozwiązują one wszystkich problemów podnoszonych w debacie o zamknięciu profesji.

II.6.4. Potrzeba zmian

Niezależnie od debaty publicznej oraz dyskusji w ramach adwokatyrę obecna sytuacja wymaga zdecydowanych zmian wypracowanych przy udziale zainteresowanych podmiotów. Możliwe są różne rozwiązania i nie jest naszym celem dawanie gotowej recepty. Wskazać natomiast można warunki minimalne, jakie, naszym zdaniem, spełniać powinien nabór do profesji, oraz przykłady proponowanych rozwiązań.

Warunki minimalne:

– **obiektywne kryteria naboru** – skoro celem naboru jest wyselekcjonowanie najlepszych kandydatów, kryteria winny być obiektywne, im mniej nieostrych sformułowań, tym lepiej, winny być jasne i znane wszystkim kandydatom (ten, kto chce wstąpić w szeregi adwokatyrę, musi wiedzieć szczegółowo, i to kilka lat wcześniej, jakie warunki będzie musiał spełnić);

– **standaryzacja** – zarówno kryteria, jak i procedury winny być takie same w skali kraju, inaczej kandydaci nie będą mieli równych szans i poziom przyjmowanych będzie różny (choć częściową standaryzację palestra wprowadzić próbowała, to w ciągu ostatnich lat zarówno kryteria – zasób wymaganej wiedzy, jak i procedury – np. jedno- lub dwustopniowa, były różne w różnych izbach), sytuację tę częściowo zmienia nowy regulamin opracowany przez adwokatyrę;

⁸⁰ Projekt studialny ustawy Prawo o adwokatyrę przygotowany przez Zespół ds. opracowania projektu ustawy, 11 IX 2003 (www.adwokatura.pl).

– **przejrzystość** – procedura naboru, kryteria, powinny być jasne, dokumentacja naboru (np. protokoły egzaminacyjne) winny być rzetelnie wypełniane i udostępniane, do egzaminów dopuszczani winni być obserwatorzy, na przykład ze środowiska akademickiego, innych zawodów prawniczych, organizacji społecznych;

– **limity kompetencji** – powinny one zastąpić limity liczebności, próg umiejętności można postawić wysoko, jednak nie ma uzasadnienia dla limitowania miejsc (wprowadzone ostatnio rozwiązania, choć teoretycznie rezygnują z limitowania miejsc na rzecz limitów kompetencji, *de facto* pozwalają na dalsze limitowanie liczebności);

– **przygotowanie pytań** egzaminacyjnych oraz przeprowadzanie egzaminu winno być powierzone takim osobom, by można było wyeliminować zarzuty stronniczości czy nepotyzmu.

Proponowane rozwiązania:

– możliwy jest model aplikacji w całości organizowanej przez państwo (wzór niemiecki);

– rozważyć też można wprowadzenie modelu indywidualnego przygotowania do uprawiania zawodu (bez zajęć aplikacyjnych) i selekcję ograniczyć do egzaminu zawodowego (wzór amerykański) bądź też dodatkowo wprowadzić, jako warunek dopuszczenia do egzaminu zawodowego, wymóg stażu w organach wymiaru sprawiedliwości;

– można wprowadzić model, w którym aplikacja, przygotowanie do wykonywania zawodu, organizowana jest przez samorzady zawodowe, natomiast egzaminy na aplikację oraz egzaminy zawodowe przeprowadzają komisje państwowe (w których odpowiednią rolę odgrywaliby adwokaci – mieliby zatem wpływ na ustalanie kryteriów, jakie kandydaci muszą spełnić) wedle zestandaryzowanych kryteriów;

– możliwe jest wreszcie pozostawienie egzaminów samorządowi (przy założeniu spełnienia wskazanych powyżej warunków minimalnych – obiektywizacji kryteriów, standaryzacji, limitów kompetencji, przejrzystości i społecznej kontroli), jednak w zmienionym kształcie – na przykład na poziomie poszczególnych apelacji, a nie poszczególnych izb.

W państwie prawa sposób naboru do zawodów zaufania publicznego powinien to zaufanie wzmacniać, a nie nadwierać czy podawać w wątpliwość już na samym początku. Sposób naboru, kryteria wszelkich egzaminów winny być zatem, naszym zdaniem, w pełni zobiektywizowane i przeprowadzane przed komisją, co do bezstronności której nie ma wątpliwości. Wydaje się, że obecnie zawody prawnicze nie są w stanie wypracować odpowiednich rozwiązań same. Trud ten winien podjąć Ustawodawca i Ministerstwo Sprawiedliwości. Warto to zrobić w dialogu z adwokaturą, światem nauki, organizacjami pozarządowymi – szukając argumentów, nie ulegając emocjom. Prezes NRA adw. S. Rymar zapowiedział zresztą „podjęcie rozmów ze środowiskiem naukowym i przedstawicielami Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka”⁸¹.

Do Sejmu wpłynął projekt zmian ustawy o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o notariacie zaproponowany przez ugrupowanie Prawo i Sprawiedliwość⁸². Zakłada on przeprowadzanie egzaminów wstępnych i zawodowych przez komisje państwowe (z udziałem przedstawicieli zawodów prawniczych), pozostawiając prowadzenie aplikacji korporacjom zawodowym. Projekt ten idzie zatem w dobrym kierunku obiektywizacji kryteriów i przejrzystości procedur naboru⁸³. Wzbudził jednak zdecydowany sprzeciw adwokatury, wedle której:⁸⁴

Nade wszystko jednak jest projektem odwołującym się do wątpliwych założeń aksjologicznych, w istocie rzeczy do sloganów ideologicznych, nastawionych na pozyskanie poklasku elektoratu, którego część skłonna jest poszukiwać przyczyn swych niepowodzeń zawodowych w instytucjach i systemie szkolenia prawników, nie zaś w sobie samych, w swoich brakach i subiektywnych odczuciach niespełnienia.

⁸¹ Palestra 2002, nr 9–10, s. 238.

⁸² Zob. *Ustawa o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze i o zmianie niektórych innych ustaw. Projekt wraz z uzasadnieniem i omówieniem*, Warszawa, marzec 2003, wyd. Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość; E.Siedlecka, *Prawnik dla każdego*, Gazeta Wyborcza, 4 III 2003 (www.gazeta.pl).

⁸³ W kwietniu 2003 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu, w lipcu Sejm w głosowaniu oddalił wnioski o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu i zdecydował o skierowaniu projektu do dalszych prac w Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁸⁴ Por. *Stanowisko Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej wobec poselskiego projektu...* (www.adwokatura.pl).

Adwokatura nie dostrzegła w projekcie żadnych elementów pozytywnych czy zasługujących na rozważenie, określając, zarówno projekt, jak i jego autorów oraz osoby popierające, wieloma epitetami i szczegółowo dowodząc, że nie ma on racji bytu. W zamian adwokatura nie proponuje żadnych innych rozwiązań stojąc na stanowisku, że *status quo* jest zadowalające, a ewentualnych nieprawidłowości, których istnienie przyznano, nie da się w pełni wyeliminować, zaś „wiara, że mechanizmami prawnymi zlikwiduje się wszelkie, choćby marginalne, przejawy patologii – stanowi wyraz ideologii fideizmu prawniczego, z którym już dawno rozprawiła się historia”. Adwokatura zresztą „sama jest w stanie zwalczać przejawy nieprawidłowości [...]”.

Stanowisko wobec poselskiego projektu zmian ogłosił także Rząd⁸⁵. Choć Rząd „z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę podjęcia dyskusji nad dostępnością do zawodów prawniczych oraz nad szeregiem wątpliwości podnoszonych zarówno przez środowiska prawnicze, jak i media, dotyczących naboru oraz szkolenia przyszłych adwokatów, radców prawnych czy notariuszy” oraz uważa, że projekt stanowi ważny punkt wyjścia dla dalszych prac we wskazanym kierunku, to krytykuje **wszystkie** konkretne propozycje w nim zawarte. Nie proponuje przy tym żadnych innych rozwiązań, stanowisko ma charakter wyłącznie krytyczny, zachęcając jednak do dalszych prac i licząc na udoskonalenie projektu.

Podsumowując można stwierdzić, że ta debata publiczna, w której Helsińska Fundacja Praw Człowieka bierze czynny udział, przynosi owoce. To, iż projekt poselski nie został przez Sejm odrzucony i będzie przedmiotem dalszych prac oraz że adwokatura opracowała własny studialny projekt zmian ustawy, napawa nadzieją na przyszłość. Choć dyskusje dotyczące regulacji dostępu do zawodów prawniczych wywołują wiele sporów i emocji, rysuje się szansa na wypracowanie lepszych niż dotychczasowe rozwiązań.

⁸⁵ Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze oraz o zmianie innych ustaw (druk nr 1694), wrzesień 2003.

II.7. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Magdalena Krzyżanowska–Mierzewska, radca prawny, prawnik w kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg:

Jeżeli porówna się polskie cyfry z liczbami z innych krajów, to skarżący, który wnosi do nas skargę w pierwszym etapie postępowania, mniej więcej 5% skarżących jest reprezentowanych przez jakiegokolwiek prawnika, czy to jest adwokat, czy to jest radca, czy to jest w ogóle ktokolwiek. Ta cyfra 5%, może to być góra 6 albo 7%, nie ulega zmianie od czasu, kiedy ja pracuję w Trybunale, czyli od 9 lat i to – ta cyfra i to, że ona się przez te lata nie zmienia – w jakiś sposób pośrednio świadczy także o tym, co się dzieje społecznie w kwestii dostępu klienta do adwokata. Z jakiegoś względu ten dostęp od lat pozostaje taki sam. Z innych krajów, powiedzmy z Wielkiej Brytanii, skargi „na dzień dobry”, już przy pierwszym liście, reprezentowanych przez prawników jest 50% skarżących (mniej więcej, 40–50%, to są różne cyfry, ale widzicie Państwo, że różnica jest zasadnicza).

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Druga kwestia, jaka się tu nasuwa, to liczba 7 mln [spraw wpływających do sądów w Polsce] – odjąć sprawy karne, to i tak zostaje bardzo dużo. Proszę wziąć pod uwagę, że 5 mln spraw cywilnych to nie jest 5 mln osób, liczba osób co najmniej podwaja się, bo sprawy cywilne (procesowe) na ogół zwiększają podwójnie liczbę osób. A więc proszę pamiętać, że przy tej ilości spraw jest praca dla podwójnej liczby prawników. Ja odejmę tutaj sprawy o wpis do księgi wieczystej, gdzie stopień determinacji do skorzystania z pomocy prawnika jest nikły; tylko instytucje, które tam występują, mające swoich radców prawnych, po prostu z nich korzystają, albo wyjątkowo przedsiębiorcy. To jest duża liczba spraw i ją możemy tutaj od razu lekko wyodrębnić, tu pożądana pomoc prawnika jest znacznie mniejsza niż w pozostałej części spraw. Odliczmy też dużą część takich spraw, w których [wystarcza] zwykła informacja, wywieszona na drzwiach sekretariatu sądowego. Mam na myśli np. stwierdzenie nabycia spadku beztestamentowego, gdzie są wszystkie dane, wystarczająco opisane. Myślę,

że większość spraw o alimenty lub podwyższenie alimentów to są te sprawy, gdzie uprawnione osoby korzystają z pewnej fachowej pomocy, choć nie z pomocy adwokata czy radcy prawnego, działającego formalnie w procesie, tylko różnych instytucji, które tutaj pomagają, a ponadto tu działanie sądu rodzinnego w dużej mierze ex officio jest wystarczające.

Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Wśród zarzutów wysuwanych pod adresem prawników zajmujących się stosowaniem prawa w praktyce wielkim wzięciem w ostatnim czasie cieszy się twierdzenie, a właściwie zarzut, o zbyt małej ilości adwokatów w Polsce oraz o rzekomym zamknięciu drogi wejścia do korporacji adwokackiej. Formułujący to twierdzenie zapominają jednak, że przepływ do zawodu adwokackiego jest całkowicie wolny dla sędziów, radców prawnych i prokuratorów oraz pracowników naukowych wydziałów prawa; wystarczy przecież złożenie wniosku o wpis na listę adwokatów i ten poziomy przepływ jest uwolniony od jakichkolwiek ograniczeń. Formułujący owe zarzuty zapominają, albo po prostu najzwyczajniej nie wiedzą, że od kilku lat obserwuje się gwałtowny spadek wniosków o wpis na listę adwokatów osób wykonujących zawody prawnicze. Na przykład w izbie wrocławskiej, wcale nie takiej małej, od trzech lat nie wpłynął ani jeden wniosek o wpis, pochodzący od pokrewnych zawodów prawniczych. O czym to świadczy? Nie teraz sposobność po temu, aby ten temat rozwijać. Omawiane zjawisko utraty atrakcyjności zawodu adwokata w oczach innych praktyków prawa nie może być pomijane przy analizie zasadności zarzutów wysuwanych pod adresem adwokatury. Gdyby te żądania en bloc uwzględnić, adwokatura przestałaby zresztą istnieć. Zawód zaufania publicznego zostałby przekształcony w peleton załatwiaczy i łapówkarzy. Nie o to nam, adwokatom, chodzi. I nie o to chodzi wymiarowi sprawiedliwości. Nie o to chodzi władzom państwowym i, na szczęście, nie wszystkim klienteli naszej o to chodzi.

Teza upatrująca podstawową przyczynę w ograniczonym dostępie do pomocy prawnej z urzędu w zbyt małej ilości adwokatów i radców prawnych oparta jest na fałszywej przesłance. Dla wysunięcia takiego zarzutu właściwym punktem wyjścia może być wyłącznie zdanie osób, które oświadczą, że miały trudność w uzyskaniu pomocy, choć tego chciały lub się tego domagały. Tymczasem

we wszystkich publikacjach, atakujących korporację adwokacką i radcowską za limitowanie ilości nowych adeptów, bierze się wyłącznie głos tych, którzy chcieliby zostać członkami obydwu korporacji.

W licznych głosach krytykujących obecną sytuację, także w raporcie Fundacji Helsińskiej, w ogóle pomija się kwestię, wydawałoby się zasadniczą z punktu widzenia ochrony ważnych interesów klientów, a mianowicie, że potrzebne jest spełnienie określonych, i to wysokich, kryteriów merytorycznych, etycznych i charakterologicznych, którymi muszą się wykazać ubiegający się o przyjęcie na aplikację adwokacką, radcowską, notarialną, prokuratorską i sędziowską. Myślenie, że ilość w państwie sędziów, notariuszy czy adwokatów, od których to zawodów zaufania publicznego wymaga się najwyższego poziomu, ma być uwarunkowana chęcią tych wszystkich, którzy tę służbę chcą pełnić, jest pełnym postawieniem sprawy na głowie [...]. Z pewnością też warto krzyk zastąpić wymianą argumentów merytorycznych, o co próżno jak na razie upominają się poszczególne środowiska prawników–praktyków.

Zofia Daniszewska, Okręgowa Rada Adwokacka w Białymstoku:

Ja w tak szacownym gronie nie będę mówiła dłużej niż dwie minuty. Całe to spotkanie, zorganizowane przez Fundację Helsińską, rozumiem w sposób następujący: Fundacja starała się nam pokazać, jaki jest rynek usług. Z wystąpienia prezesa, który przypominał nam, że mamy 12 tys. młodych ludzi, którzy co roku kończą wydziały prawa [wynika, że] gotowi są świadczyć te usługi. Na sali są przedstawiciele korporacji, powiedziałabym w średnim wieku, ze wspinałbym doświadczeniem, przygotowani prawnicy, którzy mogliby, tak mi się wydaje, być wzorem, pokierować tą armią młodych ludzi. Czy możemy coś z tym zrobić?

Andrzej Kalwas, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych:

Proszę Państwa, myśmy wprowadzili zasadę bardzo prostą: nie ma żadnych limitów; aczkolwiek nie damy się poróżnić na zasadzie działań niektórych przedstawicieli władzy, którzy działają na zasadzie „divide et impera” i mówią: „popatrzcie na tych radców prawnych. Oni nie ustalili żadnych limitów, tylko wymagania kwalifikacyjne, a jacy ‘be’ są adwokaci”. Nie. Nie mówię tego po to, bo... nie damy się poróżnić. I nie damy również sobą manipulować. W każdym

razie jedno jest pewne, myślę, że adwokatura będzie podobnie postępować: przyjmuje się tylko tych kandydatów na aplikację, którzy spełniają wymagania kwalifikacyjne. Bardzo wysokie wymagania kwalifikacyjne. To nawet spowodowało, proszę Państwa, kiedyśmy odeszli od jakiegokolwiek limitowania, przyjęcie mniejszej liczby osób niż wtedy, gdy limitowaliśmy, kiedy były określone limity przyjęć. Po prostu dlatego, że wymagania kwalifikacyjne są trudne do spełnienia. Czy to jest dobrze, czy źle? Chyba dobrze.

Proszę Państwa, to jest nie limitowanie przyjęć, ale kryteria wiedzy, zdrowe kryteria wiedzy, czyli przyjmowani [są] po prostu najlepsi – takie zasady są stosowane przez nas, i stosowane będą. Od razu tu na wstępie powiem, że wszelkie próby ograniczania samorządności zawodowej radcowskiej czy adwokackiej są skazane na niepowodzenie. Nie dlatego, że jesteśmy takimi „kozakami” i to jest jakaś fanfaronada z mojej strony. Obligatoryjna przynależność do samorządu leży w interesie państwa, leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

Claudia Frendler–Bielicka, radca prawny, Warszawa:

Jeżeli chodzi o koncepcję biura obrońcy publicznego, biura obrońcy z urzędu, rady pełnomocników i obrońców z urzędu, zwrócić trzeba uwagę na korzyści, które mogą wynikać z powołania takiej instytucji dla obu korporacji. Mianowicie byłoby to znakomite miejsce, gdzie obie korporacje mogłyby kształcić aplikantów. Ale też myślę, że mogłoby to być miejsce, gdzie także pewną praktykę odbywaliby aplikanci prokuratury i aplikanci sądowi. I w związku z tym, że koszty aplikacji ponoszone przez korporacje i wymiar sprawiedliwości są spore, to część tych pieniędzy przeznaczona na utworzenie tego biura mogłaby być formą sfinansowania tych szkoleń.

Michał Kłaczyński, Centrum Prawa Bankowego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków:

Chciałbym podnieść kwestię deficytu prawników w Polsce. Moje pytanie – czy w któryś z krajów, któryś z systemów prawnych, które Państwo reprezentują, pojawia się problem, z którym mamy do czynienia w Polsce? Mam na myśli to, że liczba adwokatów nie jest wystarczająca, o czym można się przekonać studiując dane statystyczne przedstawione w raporcie przez Łukasza

Bojarskiego. Druga kwestia to pytanie, czy w którymś z Państwa krajów stosowana jest zasada numerus clausus w stosunku do prawników – czy ustalane są limity ilościowe praktykujących prawników, tak jak w Polsce, gdzie okręgowe rady adwokackie ustalają każdego roku liczbę aplikantów adwokackich, którzy zostaną przyjęci?

Peter van den Biggelaar, dyrektor Rady ds. Pomocy Prawnej w Hertogenbosch, Holandia:

W Holandii każdy może podjąć uniwersyteckie studia prawnicze, a następnie stać się członkiem adwokatury, po trzyletnim okresie nadzorowanej praktyki. System numerus clausus nie wydaje się dobrym instrumentem – między innymi dlatego, że zakłóca rynek usług prawniczych, pewnego rodzaju konkurencję między prawnikami. Mamy odpowiednią liczbę prawników w kraju – 11600 adwokatów przypada na ok. 16 milionów mieszkańców.

Moshe Hacoheh, obrońca publiczny dla regionu Jerozolimy, Ministerstwo Sprawiedliwości – Biuro Obrońcy Publicznego, Izrael:

W ciągu ostatniej dekady byliśmy świadkami rewolucji – mieliśmy dawniej bardzo podobną sytuację, a teraz łączna liczba prawników w Izraelu jest bardzo wysoka – 25 tysięcy przypadające na 6 milionów mieszkańców kraju. Wcześniej istniało niewidzialne ograniczenie wprowadzone przez samorząd adwokacki polegające na bardzo rygorystycznym egzaminie pozwalającym na dopuszczenie do wykonywania zawodu. W praktyce tylko absolwenci państwowych uniwersytetów byli dopuszczani do praktyki. Wskutek tego wielu młodych Izraelczyków wyjeżdżało studiować prawo za granicą, a następnie musieli poddawać się skomplikowanemu procesowi uznawania wykształcenia – egzaminowania z izraelskiego prawa i w końcu egzaminowi adwokackiemu. Później zaszły rewolucyjne zmiany – w związku z prywatyzacją całej gospodarki i wprowadzeniem zasad rynkowych, ok. 6 lat temu powstały prywatne szkoły prawnicze, ustawodawca zmusił samorząd adwokacki do zaakceptowania rosnącej liczby adwokatów. Ponieważ obecnie powiększa się liczba adwokatów na rynku szukających zajęcia, możemy działać coraz swobodniej. Skoro jesteśmy instytucją odgrywającą istotną rolę na rynku pracy dla prawników, samorząd adwokacki popiera nasze istnienie.

Linus Sesickas, adwokat, doradca Constitutional and Legislative Policy Institute „COLPI” – ds. reformy dostępu do pomocy prawnej na Litwie:

Drugie pytanie – nigdy nie mieliśmy numerus clausus w stosunku do prawników, ale trzeba przyznać, że dostęp do adwokatury był zawsze bardzo skomplikowany. Tylko w ostatnich 5 latach liczba członków palestry podwoiła się z 500 do 1000 osób. Powiedziałbym, że w obecnej chwili mamy dość liberalny system. Jeśli chodzi o ilość prawników, to mamy ok. 1000 członków adwokatury, 200 aplikantów i ok. 1000 prawników zatrudnionych w przedsiębiorstwach, co przypada na 3,5 miliona mieszkańców kraju.

Rangita de Silva-de Arwis, dyrektor ds. programów międzynarodowych, The Spangenberg Group, West Newton, Massachusetts, USA:

W USA nie istnieje limitowanie liczby adwokatów. Z naszych badań przeprowadzonych w stanie Georgia wynika jednak, że w niektórych wiejskich rejonach praktykuje tylko 10–12 adwokatów, w związku z czym sędzia zmuszony jest wyznaczać obrońców dla ludzi ubogich spośród nich. To prowadzi do niezadowolenia prawników, gdy np. specjalista z prawa rzeczowego albo upadłościowego zmuszony jest zająć się sprawą o gwałt. Skarżą się na emocjonalny dyskomfort, ale sędzia zmusza ich do zajęcia się sprawą, więc zachodzi ich zdaniem zagrożenie dla realizacji Szóstej Poprawki do Konstytucji. W innych okręgach zetknęliśmy się z sytuacją, gdy sędziowie pracujący na niepełnym etacie są jednocześnie niepełnoetatowymi obrońcami. Moim zdaniem niedostatek prawników może tworzyć problemy, które są nie do zaakceptowania, a nasze badania w stanie Georgia dowodzą, że prowadzi to do naruszenia standardów American Bar Association (Stowarzyszenia Adwokatury Amerykańskiej) i zasad etyki zawodowej.

Marek Nowicki, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:

Ja mam takie poczucie, że w naszą dyskusję wkradły się jakieś drobne nieporozumienia, i chciałbym je od razu wyjaśnić. Jakieś obawy ukrytych intencji. Może jestem w błędzie, bo może ich nie było, w każdym razie takie miałem odczucie. Z całą pewnością naszą intencją, to jest moich przyjaciół i moją, nie jest jakikolwiek atak na korporacje prawnicze. Ja sobie nie wyobrażam żadnego

innego rozsądnego sposobu, czy nawet dopuszczalnego sposobu, organizowania wymiaru sprawiedliwości niż opartego na systemie korporacji. To zostawmy, to jest w ogóle poza dyskusją.

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

Oczywiście to, co powiedziałem już wczoraj, chcę powtórzyć dzisiaj: celem reformowania w żadnej mierze nie może być podważenie zasad samorządności zawodów prawniczych. Jest to istotna zdobycz Polski pokomunistycznej, trzeba ją umacniać i kultywować, ale – tak jak ze wszystkim – wolność oczywiście kosztuje: kosztuje więcej odpowiedzialności, więcej otwartości. Inaczej ci, którzy są niezadowoleni z tego, jak z wolności korzystają korporacje zawodowe, będą coraz głośniej opowiadać się za powrotem do tego, co było, a czego nie chcemy: do systemu zarządzania, komenderowania. Więc sami w swoich korporacjach musimy zdobyć się na to, żeby wolności, którą mamy, odpowiednio używać z korzyścią dla siebie i innych, ale powtarzam – w jednej mierze dla siebie i dla innych.

CZEŚĆ III

PRAKTYKA POMOCY PRAWNEJ Z URZĘDU W OPINII ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH

W październiku 2001 r. w ramach pilotażowych badań opinii przedstawicieli zawodów prawniczych zebrano opinie 23 adwokatów z Izby Krakowskiej i Wałbrzyskiej oraz 19 radców prawnych z różnych miast Polski na temat funkcjonowania systemu pomocy prawnej. Dla uzyskania reprezentatywnych danych o opiniach adwokatów i radców prawnych potrzebne są szersze badania. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zaproponowała adwokaturze i radcom prawnym rozważenie przeprowadzenia badań reprezentatywnych, by poznać problemy, z jakimi borykają się prawnicy oraz ich stosunek do proponowanych zmian.

Obie korporacje dysponują znakomitymi instrumentami, jakimi są korporacyjne periodyki – „Palestra” i „Radca Prawny”, na łamach których można by rozpocząć dyskusję na temat systemu pomocy prawnej oraz wydrukować ankiety. Opracowana przez nas ankieta (stanowiąca załącznik do raportu) mogłaby stać się punktem wyjścia dla tych prac. Zdobyte w ten sposób informacje pozwoliłyby na uzyskanie rzetelnej wiedzy o problemach i funkcjonowaniu pomocy prawnej z urzędu w różnych, co bardzo istotne, izbach. W zależności od rejonu kraju, wielkości miejscowości, różne są bowiem problemy i poglądy prawników.

Wedle informacji uzyskanych od ankierów, którymi byli adwokaci badający kolegów z tej samej izby, wszyscy proszeni o wypełnienie ankiety respondenci robili to chętnie, podkreślając, że z pomocą prawną z urzędu wiąże się wiele problemów wymagających rozwiązania. Natomiast dla radców prawnych (badanych także przez kolegów korporacyjnych) problematyka pomocy prawnej z urzędu nie była tak interesująca, niektórzy nie mieli na ten temat do końca wyrobionego zdania. Ale też zgłębił inne są doświadczenia

zawodowe radców w tym względzie – zaledwie kilku spośród badanych prowadziło w swojej karierze sprawę z urzędu.

Mimo iż zebranych przez nas opinii adwokatów i radców nie można uważać za reprezentatywne, warto je przesłedzić dla identyfikacji podstawowych problemów, z jakimi borykają się prawnicy prowadzący sprawy z urzędu.

III.1. Obciążenie sprawami z urzędu

Spośród 23 badanych adwokatów wszyscy prowadzili z urzędu sprawy karne. Sprawy cywilne prowadziło 20 z nich, a tylko dwóch adwokatów prowadziło z urzędu sprawy administracyjne. Sprawy z urzędu stanowią średnio 30% spraw, które prowadzą adwokaci (choć różnice w przypadku poszczególnych adwokatów są dość duże – od 5% do 70%, najczęstsze odpowiedzi układały się w pobliżu średniej lub nieco poniżej tej liczby). Ankietowani adwokaci prowadzą średnio 40 spraw z urzędu w roku (od 15 do 100, najczęściej 30–40).

Dwie osoby zadeklarowały możliwość poprowadzenia większej ilości spraw, dla trzech liczba spraw jest zadowalająca, natomiast aż 18 osób stwierdziło, że spraw z urzędu mają za dużo. Zapytaliśmy także adwokatów, ile w sumie spraw z urzędu mogliby prowadzić rocznie. Trzy osoby nie miały zdania. Wśród 18, które udzieliły konkretnych odpowiedzi, średnia wynosi 27 spraw, czyli dokładnie dwie trzecie spraw, które adwokaci w rzeczywistości średnio prowadzą. W tej grupie 11 osób deklarowało gotowość prowadzenia tylko do 15 spraw rocznie.

Na zbadanych 19 radców prawnych tylko cztery osoby prowadziły w swojej karierze sprawy z urzędu (trzy osoby po jednej sprawie, jedna osoba trzy sprawy).

Radcy prawni deklarują gotowość prowadzenia spraw z urzędu – zadeklarowało ją 15 z 19 badanych. Na pytanie, ile takich spraw mogliby prowadzić w ciągu roku, ankietowani średnio wskazywali siedem (odpowiedzi wahały się od trzech do dwunastu spraw).

III.2. Wynagrodzenie za prowadzenie spraw z urzędu

Spśród ankietowanych tylko dwie osoby (jeden adwokat i jeden radca prawny) nie miały w roku 2001 kłopotów z uzyskaniem wynagrodzenia za prowadzone z urzędu sprawy. Pozostałe osoby wskazywały na duże opóźnienia w wypłatach, sięgające od kilku miesięcy do prawie dwóch lat. Część badanych adwokatów miała problemy z uzyskaniem wynagrodzenia za pomoc prawną z urzędu we wszystkich sądach, podczas gdy inni utrzymywali, że są sądy, w których wypłaty następują bez opóźnień. A oto opinie o stawkach za prowadzenie spraw z urzędu i o sposobie ustalania wynagrodzenia:

Sprawy karne. Co trzeciego ankietowanego adwokata satysfakcjonują obecne stawki za prowadzenie spraw karnych z urzędu. Dwie trzecie badanych uważa je za niesatysfakcjonujące⁸⁶. Sposób ustalania honorariów niemal połowa badanych uważa za satysfakcjonujący, a nieco ponad połowa jest przeciwnego zdania. Powody niezadowolenia, które adwokaci wymieniają, to najczęściej: nieuwzględnianie przez sądy nakładu pracy adwokata w konkretnej sprawie, brak indywidualnego podejścia i stosowanie zawsze stawek minimalnych. Adwokaci proponują między innymi:

- indywidualne ustalanie wynagrodzenia w zależności od poświęconego przez nich na sprawę czasu;
- wprowadzenie stawek godzinowych;
- oparcie wynagrodzenia na zestawieniu kosztów;
- wypłacanie zaliczek na poczet wynagrodzenia;
- podwyższenie stawek podwójnie lub potrójnie w stosunku do obecnych stawek minimalnych.

Sprawy cywilne. Dwie trzecie ankietowanych adwokatów uznało stawki w sprawach cywilnych z urzędu za niesatysfakcjonujące, jedną trzecią stawki

⁸⁶ Badanie przeprowadzono w październiku 2001 r. Obecnie stawki minimalne stanowiące podstawę obliczania honorariów za sprawy prowadzone z urzędu zostały podniesione o 20%, jednak jednocześnie zmniejszono „pułap górny” zasądzonych wynagrodzeń – wcześniej sąd mógł orzec 200% stawki minimalnej, obecnie do 150%.

satysfakcjonują. Wśród badanych radców prawnych tyle samo osób uznaje stawki za satysfakcjonujące, co jest odmiennego zdania. W ankietowanej grupie sposób ustalania honorariów w sprawach cywilnych nie satysfakcjonuje przeszło trzech czwartych ankietowanych adwokatów oraz większości radców prawnych.

Wśród komentarzy i propozycji pojawiają się te same co w przypadku spraw karnych uwagi – postulat uwzględniania przy ustalaniu honorariów nakładu pracy, zestawienia kosztów, wprowadzenie stawek godzinowych, podniesienie wynagrodzeń dwu- lub trzykrotnie w stosunku do obecnych stawek minimalnych oraz – dodatkowo – uwzględnianie liczby rozpraw (płacenie za każdą rozprawę), uwzględnianie czasu trwania rozpraw i trudności sprawy.

Radcy prawni postulują także zrównanie stawek za sprawy pracownicze ze stawkami za sprawy cywilne.

Jeden z adwokatów stwierdził, że w praktyce zdarza się nawet ustalanie honorariów poniżej stawek określonych przepisami, co zmusza pełnomocników do zaskarżania orzeczeń w tym zakresie do sądu wyższej instancji.

III.3. Sposób wyznaczania do spraw z urzędu

Ze spraw, które trafiły do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wynika, że czasem przyczyną niechęci adwokatów do prowadzenia sprawy z urzędu jest fakt, iż specjalizują się oni w innej dziedzinie prawa niż ta, której dana sprawa dotyczy. Adwokaci specjalizujący się w sprawach cywilnych, gospodarczych czy finansowych bywają wyznaczani do skomplikowanych spraw karnych, z kolei „karników” wyznacza się do spraw cywilnych. Wynika to z tradycyjnego, a raczej już dziś nierealistycznego podejścia, w świetle którego adwokat jest wszechstronnym fachowcem, mogącym poprowadzić każdą sprawę. Zapytaliśmy adwokatów o ich poglądy co do podmiotu, który wyznacza pełnomocników z urzędu, jak i co do sposobu owego wyznaczania.

Podmiot wyznaczający pełnomocnika z urzędu. Co do podmiotu wskazującego obrońcę z urzędu w sprawach karnych adwokaci w większości opowiedzieli się za obowiązującym rozwiązaniem – wyznaczaniem obrońcy przez prezesa sądu. Co piąty badany wolałby, aby robiła to okręgowa rada

adwokacka po przyznaniu obrońcy przez sąd (co oznaczałoby przyjęcie rozwiązania obowiązującego w sprawach cywilnych).

Jeśli chodzi o sprawy cywilne, adwokaci mieli podzielone poglądy. Za dotychczasowym rozwiązaniem (wyznaczanie przez ORA po przyznaniu pełnomocnika przez sąd) opowiedziało się tyle samo osób co za wyznaczeniem pełnomocnika przez prezesa sądu (oznaczałoby to przyjęcie rozwiązania stosowanego przy sprawach karnych).

W przypadku ankietowanych radców prawnych prawie dwie trzecie to zwolennicy dotychczasowego rozwiązania (wyznaczanie przez okręgową izbę radców prawnych po przyznaniu pełnomocnika przez sąd), nieliczni proponują wyznaczenie przez prezesa sądu lub przez sędziego prowadzącego sprawę.

Sposób wyznaczania pełnomocnika z urzędu. W odpowiedzi na pytanie o sposób wyznaczenia pełnomocnika z urzędu znaczna część adwokatów, jak i radców prawnych, opowiedziała się za zmianą obowiązującego rozwiązania. Ponad dwie trzecie badanych prawników opowiedziało się za wyznaczeniem z list adwokatów/radców prawnych, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu oraz z list uwzględniających ich specjalizację. Tylko niespełna czwarta część badanych była za utrzymaniem dotychczasowego systemu (wyznaczanie z listy wszystkich wykonujących zawód wedle kolejności na liście).

III.4. Ocena jakości pracy w sprawach z urzędu

Adwokatów poprosiliśmy o opinie dotyczące porównania pracy kolegów z izby w sprawach z wyboru i z urzędu z punktu widzenia kilku kryteriów jakości. Pomimo trudnej psychologicznie sytuacji, bowiem adwokaci mieli oceniać poziom pracy swych kolegów, ponad połowa ankietowanych uznała, że pod względem ilości spotkań z klientem praca w sprawach z urzędu jest gorszej jakości od pracy w sprawach z wyboru. Czwarta część adwokatów uznała, że jest ona niższej jakości pod względem aktywności procesowej, częstości substytucji i innych czynności zawodowych. Także jeśli chodzi o lekturę akt sprawy, ponad jedna trzecia badanych wyraziła pogląd o mniejszej aktywności adwokatów w sprawach z urzędu.

III.5. Opinie i propozycje zmian formułowane przez adwokatów i radców prawnych

Adwokatów i radców prawnych poprosiliśmy o sformułowanie uwag dotyczących prawa oraz praktyki obecnego systemu pomocy prawnej z urzędu.

III.5.1. Postulaty dotyczące prawa

Adwokaci. Ankietowani adwokaci zgłosili następujące propozycje:

- ograniczenie obrony obowiązkowej osób, co do których istnieje uzasadniona wątpliwość co do ich poczytalności, i przyznawanie pomocy z mocy prawa tylko tym, co do których wątpliwość taka znajdzie potwierdzenie w ekspertyzie biegłych (ta propozycja pojawiała się kilkakrotnie);
- określenie terminu, w którym musi być wypłacone wynagrodzenie za obronę z urzędu i prawa do odsetek za opóźnienia wypłaty;
- przyjęcie takich zasad, by wynagrodzenie było wypłacane w ciągu miesiąca od zakończenia sprawy w konkretnej instancji, a nie po uprawomocnieniu się orzeczenia, co często następuje dużo później;
- ustalenie wyższych stawek za sprawy z urzędu.

Radcy prawni. Z kolei ankietowani radcy prawni proponowali:

- wprowadzenie przymusu adwokacko-radcowskiego, co pociągnęłoby za sobą poszerzenie obowiązku zapewnienia pomocy prawnej z urzędu osobom ubogim (postulat podniesiony przez kilka osób);
- wprowadzenie obowiązku prowadzenia spraw z urzędu dla wszystkich radców;
- wprowadzenie zasady, że pełnomocnicy z urzędu są wyznaczeni z korporacji adwokackiej i radcowskiej w proporcji do liczby członków korporacji;
- wprowadzenie mechanizmów kontrolowania jakości pracy pełnomocników z urzędu;
- podwyższenie stawek za prowadzenie spraw z urzędu w sprawach pracowniczych i ubezpieczeń społecznych.

III.5.2. Zarzuty dotyczące obecnej praktyki

Adwokaci. Wśród mankamentów praktyki obecnego systemu pomocy prawnej w Polsce ankietowani adwokaci wymieniali:

- częste bezzasadne odmowy sądów przyznania stronie adwokata z urzędu, zwłaszcza osobom ubogim w sprawach cywilnych, ale także wyznaczenie przez sąd adwokata z urzędu bez dokładnego sprawdzenia sytuacji materialnej danej osoby;
- nierównomierne obciążanie adwokatów sprawami z urzędu;
- nieuwzględnianie przez sądy specjalizacji adwokata i jego obciążenia innymi sprawami;
- brak uzasadniania przez sąd (który nie ma takiego obowiązku) wyznaczenia danego adwokata;
- zbyt rzadkie ustanawianie pełnomocnikami z urzędu radców prawnych;
- informowanie adwokata, że został ustanowiony obrońcą z urzędu bez podania adresu klienta i informacji, czy przebywa on na wolności;
- namawianie przez sąd adwokata w obecności stron do rezygnacji z wynagrodzenia od Skarbu Państwa, co – zdaniem ankietowanych – powinno być traktowane jako delikt zawodowy.

Radcy prawni. Ankietowani radcy prawni wymieniali tu:

- zbyt rzadkie wyznaczanie przez sądy pełnomocników z urzędu, podczas gdy wyznaczanie częstsze mogłoby zmniejszyć koszty i czas trwania procesów;
- zbyt rzadkie wyznaczanie radców prawnych do spraw z urzędu;
- traktowanie spraw z urzędu przez adwokatów i radców prawnych „po macoszemu”;
- lekceważenie przez adwokatów spraw z urzędu.

III.6. Wnioski

Potrzeba badań. Głos adwokatów i radców prawnych jako tych, którzy zajmują się na co dzień zapewnianiem pomocy prawnej z urzędu, jest bardzo istotny i winien być brany pod uwagę we wszelkich pracach nad ewentualnymi zmianami. Opracowanie i dystrybucja poprzez periodyki korporacyjne ankiety pozwoliłaby na uzyskanie reprezentatywnych wyników, wskazujących zarówno niedostatki systemu, jak i propozycje jego zmian. Takie pełne badania pokazałyby także zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych izbach. Są izby, gdzie sprawy z urzędu stanowią dla adwokatów „ciężki obowiązek”, ale są i takie, gdzie poziom zamożności społeczeństwa jest na tyle niski, że niektórzy adwokaci opierają swoją praktykę właśnie na sprawach z urzędu.

Kłopoty z wynagrodzeniem. Z opinii uzyskanych od adwokatów wynika, iż w ich przypadku obciążenie sprawami z urzędu jest znaczne, stanowi średnio 30% aktywności zawodowej badanych. Wymowne jest powiązanie tego obciążenia z faktem, iż od lat adwokaci borykali się z problemami w uzyskiwaniu wynagrodzenia za prowadzenie tych spraw. Doszło do ogromnych zaległości w wypłacie wynagrodzeń. Są adwokaci, dla których konsekwencje tych zaległości były bardzo dotkliwe – w jednym z sądów okręgowych poinformowano nas, że na mocy porozumienia z sądem, gdy pojawiły się środki, w pierwszej kolejności wypłacono je wskazanym przez okręgową radę adwokatów, którzy w związku z niewypłaconymi zaległościami za sprawy z urzędu byli w dramatycznej sytuacji życiowej.

Środki na wypłaty honorariów za sprawy z urzędu nie są wyodrębnione i stanowią w budżecie sądów składnik szerszej, o czym była mowa w cz. II raportu, kategorii wydatków. Sądom w budżecie przyznaje się określone środki w ramach szerokich kategorii wydatków, a sądy nie mają swobody w przesuwaniu środków między poszczególnymi kategoriami.

W przypadku kłopotów finansowych wydatki z kategorii „koszty postępowań sądowych i prokuratorskich”, w której mieszczą się wynagrodzenia dla pełnomocników, są jednymi z pierwszych, gdzie dokonuje się cięć. Z informacji wynika także, że w niektórych sądach opóźnień w wypłatach nie ma, gdzie indziej z kolei są bardzo znaczne.

Cięcia wydatków na pomoc prawną mają poważne konsekwencje społeczne, wielorakiego rodzaju. Z jednej strony z opinii prezesów sądów i sędziów wynika, że powodują ograniczanie się sądów w przyznawaniu obrońców i pełnomocników z urzędu tam, gdzie są oni potrzebni, przez co kurczy się dostęp do pomocy prawnej osób ubogich. Z drugiej strony powodują niewypłacanie wynagrodzeń adwokatom, co w niektórych przypadkach ma wpływ na ich sytuację życiową i wywołuje zrozumiałą niechęć do spraw z urzędu.

Fundusz pomocy prawnej. Wymienione powody wydają się potwierdzać zasadność naszego postulatu – wyodrębnienia wydatków na nieopłaconą pomoc prawną w osobną kategorię. Rozważenia także wymaga propozycja stworzenia – wzorem innych krajów – osobnego funduszu pomocy prawnej. Jednym z problemów w obecnym systemie jest brak zróżnicowania wynagrodzeń w zależności od nakładu pracy i zestawienia wydatków pełnomocnika z urzędu. Gwarantowany fundusz pomocy prawnej stwarzałby możliwość zróżnicowania honorariów, a takie uzależnienie wynagrodzeń od nakładu pracy stanowiłoby oczywistą zachętę do świadczenia usług wyższej jakości.

Obciążenie sprawami. Standardy formułowane w ramach Unii Europejskiej i Rady Europy, dotyczące obowiązku zapewnienia pomocy prawnej w sprawach karnych i cywilnych oraz widoczna potrzeba zapewnienia tej pomocy osobom bez środków, wymagają zwiększenia ilości spraw prowadzonych z urzędu. Trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy adwokaci są w stanie prowadzić większą ilość spraw. Większość spośród badanych adwokatów uważa dzisiejsze obciążenie sprawami z urzędu za zbyt duże. Z kolei wydaje się, że w korporacji radców prawnych istnieją niewykorzystane możliwości w tym względzie, a ankietowani radcy deklarowali gotowość prowadzenia spraw z urzędu. Ważny dla możliwości poszerzenia zakresu pomocy prawnej jest też problem większego otwarcia korporacji prawniczych, o czym była mowa w cz. II raportu.

Biuro obrońcy publicznego. Rozważenia wymaga także efektywność obecnego systemu. Badania prowadzone w kilku krajach wykazują znaczne różnice w efektywności wykorzystywania ogólnych środków na pomoc

prawną⁸⁷. Te same pieniądze wydawane przez państwo na pomoc prawną w ramach tradycyjnego modelu obrony z urzędu (obciążanie sprawami wszystkich adwokatów z listy) są wydawane mniej efektywnie niż w ramach innych rozwiązań, kiedy adwokaci zatrudniani są tylko do takich spraw (np. biuro obrońcy publicznego). W tym drugim przypadku średni koszt sprawy jest mniejszy i można spraw z bezpłatną dla strony pomocą prawną prowadzić więcej.

Wydaje się, że szczególnie w dużych ośrodkach, gdzie często zdarzają się kłopoty ze znalezieniem adwokatów chętnych do prowadzenia dużych spraw karnych, rozwiązanie w postaci biura obrońcy publicznego miałyby szansę polepszenia sytuacji. Godne rozważenia wydaje się także powiązanie takiego biura z aplikacją – młodzi prawnicy pod okiem doświadczonych adwokatów mogliby w ten sposób zdobywać szlify zawodowe. Pojawiają się także argumenty, iż w ramach modelu „adwokatów etatowych” jakość świadczonych usług jest wyższa, zwłaszcza dlatego, że podlega specjalnym mechanizmom kontrolnym. Adwokaci tacy nie mają także problemu podziału klientów na tych „z wyboru” i tych „z urzędu”. **Wprowadzenie pilotażowego projektu biura obrońcy publicznego** w jednym okręgu sądowym pozwoliłoby ocenić jego efektywność, zalety i wady.

Z informacji udzielonych przez zespół adwokatury powołany dla wypracowania przez to środowisko propozycji zmian systemu pomocy prawnej z urzędu wynika, że model biura obrońcy publicznego nie jest przez zespół brany pod uwagę i że rozpatrywane są tylko inne rozwiązania. Wydaje się jednak, że zwłaszcza na etapie badań, prac studyjnych, warto brać pod uwagę różne rozwiązania, nie zawężając spektrum zainteresowań.

Listy specjalizacyjne. W ramach obecnego modelu dość proste wydaje się wprowadzenie zmian dotyczących sposobu wyznaczania adwokatów i radców prawnych do prowadzenia spraw z urzędu, przy uwzględnieniu ich specjalizacji i deklaracji chęci prowadzenia takich spraw (większość ankietowanych opowiedziało się za takim rozwiązaniem). Oczywiście mogłaby powstać sytuacja, kiedy chętnych byłoby zbyt mało, jednak przy stworzeniu systemu list problem ten można rozwiązać – w pierwszej kolejności wyznaczając osoby chętne do pracy

⁸⁷ Informacja na ten temat znajduje się w cz. IX raportu.

z urzędu, a dopiero w przypadku zbyt małej ich liczby posługując się listą wszystkich uprawiających zawód (w obu wypadkach jednak uwzględniając specjalizację).

III.7. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Marek Nowicki, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:

Intencją było szukanie takich metod, takich rozwiązań prawnych i takiego kształtowania praktyki, w której wszystkim byłoby lepiej. I stąd pytaliśmy adwokatów i osoby innych zawodów prawniczych, pytaliśmy klientów, czego chcą – nie chcąc dyskutować o czymś, co spowoduje blok którejś grupy zawodowej. Stąd nieustanne pytania „a co by ci odpowiadało”, „jak by ci było dobrze?”. Stąd np. ta propozycja „zróbmy listę według specjalizacji”, bo tu wyraźnie intencja obu stron schodzi się i wydaje się, że jest sensowna. W ogóle nie chcieliśmy prezentować tu żadnych propozycji, które zamierzamy „lobbować”. W tym raporcie, jeśli są postawione uwagi, czy można byłoby coś zrobić, nie należy tego traktować jako pewne rozwiązania, które my zamierzamy forsować. To są raczej tezy do dyskusji, do wywołania dyskusji, co należy zrobić, żeby było rozsądnie. W żadnym wypadku nie stanowisko Fundacji, że my będziemy pchali dokładnie w tym kierunku.

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

[...] Ale ponieważ jest zupełnie oczywiste, że istnieją poważne luki w systemie dostępu do pomocy prawnej w Polsce, potrzeba sensownych zmian. Nasza konferencja, zwłaszcza w części międzynarodowej, zaoferowała Państwu propozycje znane innym krajom. Zarówno instytucja biura obrońcy publicznego, jak instytucja kontraktowania usług prawniczych, jak i instytucja rady ds. pomocy prawnej są możliwymi do rozważenia instytucjami. Nie musimy więc wymyślać prochu [...] biorąc pod uwagę nasze tradycje i nasze potrzeby i oczywiście biorąc pod uwagę stan budżetu państwa, ale również biorąc pod uwagę to, że zapewne za półtora roku staniemy się członkiem UE i prawdopodobnie już wtedy będzie, nie tylko w formie deklaracji, ale i w formie aktu konwencyjnego, obowiązywała konstytucja europejska. [...]

Zanim oddam głos sali, chciałbym, żeby pozostali paneliści krótko się wypowiedzieli; jak rozumiem, przynajmniej od części palestry polskiej można oczekiwać poparcia dla możliwości specjalizowania, dla sensownie zarysowanej instytucji rady ds. pomocy prawnej.

Zofia Daniszewska, Okręgowa Rada Adwokacka w Białymstoku:

Jakie problemy jeszcze widzimy: sygnalizowana przez część środowiska w terenie (nie znam rynku usług i adwokatury warszawskiej) brak przejrzystości przy przyznawaniu tych spraw, brak kontroli przy wycenie – wiemy, że wchodzi w grę duże pieniądze i nikt, nawet adwokatura, nie ma wpływu na to, jak są one rozdzielane. Zdajemy sobie sprawę, że jest to wielka słabość tego systemu, który w tej chwili funkcjonuje, adwokaci w terenie widzą to i sygnalizują.

Osobiście jest mi najbliższy pomysł rady ds. pomocy prawnej, ale w takiej radzie widziałabym wszystkie zawody: sędziów, prokuratorów, którzy są odbiorcami tych naszych usług na równi z klientami, widziałabym też profesorów i uczelnie. Myślę, że wtedy sprawiedliwiej przyznawalibyśmy tę pomoc.

Jest jeszcze problem nie ostatni, i być może najważniejszy: jakość tych usług – i to przewijająca się w propozycjach kwestia list specjalistów, zasygnalizowana, jeszcze niedopracowana. I wydaje mi się, że i w tym względzie mogę prosić o pomoc, jak mamy te listy tworzyć. I trudno mi sobie wyobrazić, że to będzie w porządku, jeżeli my sami zapiszemy się na te listy według własnego widzimisię – widziałabym tu jednak pewne problemy.

Emilia Nowaczyk, adwokat, Poznań:

Jestem członkiem Instytutu Praw Człowieka Adwokatury Polskiej, który został utworzony przy Fundacji Adwokatury Polskiej w Warszawie, niemniej stanowisko, które za chwilę Państwu przedstawię, jest stanowiskiem moim, a nie Instytutu. Ponieważ od 30 lat specjalizuję się w prawie cywilnym, w tym w prawie gospodarczym, to moje doświadczenie będzie rzutowało też na charakter mojej wypowiedzi. Ja obsługę prawną, którą wykonuje się w ramach pomocy z urzędu, traktuję jako odpłatne zamówienie ze środków publicznych na profesjonalne świadczenie obsługi prawnej na rzecz uprawnionego, oparte na właściwej relacji pomiędzy zleceniodawcą a zleceniobiorcą. Bardzo istotne jest tu przywrócenie normalnych

relacji, bo jeżeli nie ma normalnej relacji pomiędzy zleceniodawcą a zleceniobiorcą, to bardzo łatwo rodzą się różne patologie, przynajmniej występują zagrożenia, które mogą się negatywnie odbijać na świadczeniu tej usługi i stwarzać bezpośrednie zagrożenie dla uprawnionego.

Chciałam nawiązać do propozycji uzdrowienia tej sytuacji, która w tej chwili istnieje, które tutaj padały. Moje największe zaniepokojenie budzi to, że najwięcej spraw z urzędu wpływa z zakresu prawa karnego. Za każdym razem, kiedy wpływa nowa sprawa z urzędu, a wpływa ich w moim przypadku po kilka spraw miesięcznie, mam olbrzymi dylemat, ponieważ nie jestem specjalistką z zakresu prawa karnego. W poczuciu odpowiedzialności nie mogę się podjąć prowadzenia tej sprawy, ponieważ tak jak Państwu mówiłam, od 30 lat specjalizuję się w prawie cywilnym. W związku z tym poszukuję kogoś z kolegów, kto po prostu zechciałby mnie zastąpić w wykonaniu tego obowiązku, zawieram z nim umowę, oczywiście odpłatną, i płacę mu za tę usługę; rocznie wychodzi tego około 15 tys. zł – to są wydatki, jakie ponoszę na moje zastępstwo w sprawach z urzędu, dostaję zwrot z tytułu zastępstwa w granicach 2–3 tys. rocznie, reszta jest moim nakładem. Dlatego z wielkim zadowoleniem wyczytałam tu propozycję dotyczącą specjalizacji; oczywiście jeżeli to zlecenie ma być ulokowane i wykonane w sposób właściwy, to ono musi trafić do specjalisty z danej dziedziny prawa. Jeżeli będzie to sprawa w sprawach cywilnych, to oczywiście uważam, że będę w tej sprawie legitymowana do świadczenia usługi, ponieważ posiadam odpowiednie doświadczenie zawodowe. W przypadku jeżeli będzie to sprawa karna, to będę poszukiwała kogoś z kolegów, kto byłby w stanie godnie mnie zastąpić. Natomiast gdyby w systemie istniał mechanizm, który kierowałby od razu specjalistę do danej sprawy, to po prostu ta moja staranność byłaby tu zbędna i niewątpliwie zaoszczędziłaby mi pewnych problemów, a z drugiej strony zapewniłaby większą efektywność tej obsługi. Tak się składa, że środowisko adwokackie przez długi czas obawiało się specjalizacji; myślę, że jest to problem, który musi wewnętrznie rozwiązać. Życie jest coraz bardziej skomplikowane w sensie regulacji prawnych i kwestia specjalizacji jest jednym z elementów właściwego świadczenia usług, jest to problem, który niewątpliwie trzeba będzie rozwiązać. Niemniej patrząc ze strony wydatkującego środki na pomoc prawną i od strony uprawnionego, to niewątpliwie ma on prawo do specjalisty, stąd wszelkie regulacje, które pójdą w tym kierunku, w moim odczuciu są jak

najbardziej trafione. Ktoś, kto wydatkuje środki, ma prawo wydatkować je racjonalnie, a racjonalnie wydatkowane są wtedy, jeżeli trafiają do osoby kompetentnej; wymaga tego też ochrona interesów uprawnionego.

Jeżeli chodzi o prezentowane nam rozwiązanie dotyczące biura obrońcy publicznego czy instytucji temu podobnej, to wydaje się ona celowa, ponieważ rozproszenie tych czynności pomiędzy różne instytucje (korporacje adwokackie, sądy) powoduje, że nie ma jakiegoś organu, który patrzyłby na to z punktu widzenia funkcji i celu, który ma się osiągnąć, tak samo z punktu widzenia nadzoru. Uważam, że powołanie tego typu instytucji jest jak najbardziej celowe. Jest też to kwestia odpowiednich relacji między zlecającym a zobowiązanym.

Zbigniew Cichoń, adwokat Kraków:

Natomiast nasza praktyka jest całkiem inna i jeżeli są problemy z zapewnieniem stawiennictwa w sprawach obron z urzędu, to nie wynika to ze złej woli adwokatów czy radców prawnych, tylko z tego, że po prostu nikt nie wpadł na pomysł, żeby te terminy z nami uzgadniać, w związku z czym bywają sytuacje, że musimy być w dwóch, trzech miejscach naraz obecni [...], stąd powstają te problemy. [...] oczywiście pełnomocnik – adwokat czy radca prawny – który ma zabezpieczać wolność innych osób, przede wszystkim sam powinien być człowiekiem wolnym, w związku z tym te nasze rozwiązania, które narzucają adwokatowi ilość i czas prowadzenia spraw z urzędu, są nie do pogodzenia z tą zasadą wolności adwokata, podobnie jak i propozycje, żeby samorządy ponosiły koszt funkcjonowania pomocy z urzędu. [...]

Andrzej Kalwas, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych:

Teraz przechodzę – króciutko – do spraw związanych z pomocą prawną z urzędu, świadczoną przez radców prawnych. Dla nas nie jest to żaden problem. Mówię to w imieniu wszystkich radców prawnych, z pełną świadomością. Prawdziwe są te głosy radców prawnych, tych szesnastu, że chętnie by podejmowali zastępstwa z urzędu. Ja wiem dlaczego. Bo to bieda. Ja się orientuję, jeżdżę po okręgowych radach i np. „ściana wschodnia”: izba rzeszowska, lubelska, białostocka, olsztyńska – tam jest bardzo wielu radców prawnych, wiem co mówię, poszukujących pracy. Rynek pracy jest niezmiernie trudny i propozycja

[moja] zbieżna [jest] z propozycją Fundacji Helsińskiej – utworzyć korpus radców prawnych gotowych, to znaczy tych, którzy będą świadczyć pomoc prawną z urzędu. Znajdą się tacy. I to nie są słowa rzucane przeze mnie pod wpływem emocji na wiatr, ale oni po prostu tego chcą. Potwierdziły to zresztą badania, te rozmowy z respondentami. I to jest także realizacja rekomendacji Rady Europy, w tym przypadku realizacja rekomendacji w sprawie wykonywania zawodu prawnika z 2000 roku, która w rozdziale czwartym („Powszechny dostęp do prawników”) w punkcie drugim stwierdza, że prawników należy zachęcać do świadczenia usług prawnych osobom słabym ekonomicznie⁸⁸.

Claudia Frenkler–Bielicka, radca prawny, Warszawa:

Na początku chcę powiedzieć, że w odniesieniu do radców prawnych problem się trochę komplikuje z uwagi na postanowienia art. 8 ust. 2 ustawy o radcach prawnych, albowiem przepis ten uprawnia do świadczenia pomocy prawnej osobom fizycznym tylko niektórych radców; z obowiązku tego wyłączeni są radcowie zatrudnieni na etatach. Wobec tego, jak wynika z przedstawionych danych, wchodziłaby w grę grupa radców prawnych, którzy świadczą pomoc prawną w spółkach i kancelariach, których w 2000 r. było 5704. Jak wynika też z zebranych przez Fundację Helsińską danych, radcom tym sądy powierzyły 570 spraw z urzędu. Pozostałe obowiązki reprezentowania osób fizycznych w sprawach cywilnych, w sprawach ubezpieczeń społecznych, w sprawach związanych z prawem pracy i prawem podatkowym, w zakresie których radcowie są ekspertami, zostały powierzone adwokatom.

Zanim doszłoby do jakiejś zmiany aktualnie obowiązujących przepisów, jak się wydaje, niezbędne jest, aby sądy zmieniły obowiązującą praktykę i bardziej sprawiedliwie rozdzielały te obowiązki pomiędzy obie korporacje, tym bardziej że radcowie prawni – jak to wynika z sondaży, a także z innych opinii, które są przedstawiane w ramach spotkań radców prawnych – nie wszyscy oczywiście, ale niektórzy, chętnie takimi sprawami by się zajęli.

⁸⁸ Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy, dotycząca wolności wykonywania zawodu prawnika (on the freedom of exercise of the profession of lawyer), przyjęta przez Komitet Ministrów 25 X 2000, Rec(2000)21.

Maksymilian Górniak, radca prawny:

Ja chciałem się wypowiedzieć w kwestii list specjalistów, o których tutaj mówiliśmy. Otóż w praktyce naszej izby wygląda to w ten sposób, że podstawą do wyznaczenia radcy prawnego z urzędu jest rejestr radców prawnych, który prowadzimy w formie komputerowej, i w tym rejestrze jest miejsce na specjalizację. Wraz ze wzrostem liczby wyznaczeń z urzędu wzrosła dyscyplina wypełniania tych rejestrów, bo leży to w interesie radców prawnych, którzy są wyznaczani. W zasadzie w tej chwili jest to podstawa, którą kierujemy się przy wyznaczaniu pełnomocnika z urzędu. Chyba to, że strony rzadko występują o zmianę tego pełnomocnika, jest wyznacznikiem tego, że spełnia to swoją funkcję. Jest to tanie rozwiązanie i w zasadzie chyba do czasu, gdy będzie to uregulowane w inny sposób, jest to rozwiązanie doskonałe. Zresztą, odnośnie do samego wyboru pełnomocnika przez stronę, to wygląda to również w ten sposób, że nie ma przeciwwskazań, żeby taka osoba, która wie, że sąd wystąpi do rady o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu, przyszła do nas i wskazała konkretną osobę. Oczywiście my wtedy do tego radcy występujemy z pytaniem, czy zgadza się na reprezentowanie z urzędu takiej osoby, i jeśli ten radca zgadza się, to po prostu wyznaczamy go, co, wydaje mi się, również jest w chwili obecnej bardzo dobrym i tanim rozwiązaniem.

Igor Działuk, wicedyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Prawa Europejskiego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Przyszedł mi do głowy jeszcze jeden pomysł połączenia dwóch rzeczy. Mianowicie biura obrońcy publicznego i wyspecjalizowanych list adwokatów. To mógłby być pewien załączek. Bo oto, jeżeli są chętni, jeżeli są specjalistami i jeżeli do życia wystarczy im specjalizowanie się w urzędówkach, to czemu nie? Aczkolwiek to wymaga sprawdzenia, czy wyżyją i czy będzie ich wystarczająca liczba. Doświadczenia warszawskiej Okręgowej Rady Adwokackiej wskazują, że [są] tacy adwokaci, którzy praktycznie utrzymują się tylko ze spraw urzędowych i którzy od swoich kolegów–cywilistów specjalizujących się od wielu lat w prawie cywilnym dosyć chętnie te sprawy biorą na zasadzie substytucji [...].

Czy w sprawach karnych jest tak samo? Pewnie nie do końca. I tu, w sprawach karnych, zastanówmy się także, zwłaszcza w kontekście adwokatów,

którzy tę pomoc prawną z urzędu wykonują, czy jest zainteresowanie, aby taki wyspecjalizowany korpus powstał – jeśli tak, nazwijmy to „biurem obrońcy publicznego”, może na razie przy Naczelnej Radzie Adwokackiej czy przy okręgowych radach adwokackich. Jeżeli rzeczywiście uda się stworzyć taki korpus, rozumiem, że formuła płacenia za te usługi przez Państwo jest kwestią wtórną; czy na zasadzie obecnej, czy też już później zakontraktowania ich z jakimś wynagrodzeniem ryczałtowym czy innym – da się to zrobić.

Listy wyspecjalizowanych adwokatów, jeśli powstaną, oraz zasady ich powoływania [...] – gdyby była taka lista, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby prezes sądu, który deleguje to swoje uprawnienie na przewodniczącego wydziału, a przewodniczący wydziału mówi „Pani Zosiu, pani to będzie robić”, żeby przede wszystkim wyznaczali ludzi z tej listy – do wyczerpania zasobów. Musi istnieć wszelako pewien wentyl bezpieczeństwa: co, jeśli osiągniemy granice wydolności tego systemu, tzn. co, jeżeli ci, co mogą i chcą, nie są już w stanie, bo mają czterdziestąsiódmą i czterdziestąsiódmą sprawę z urzędu? Wtedy najprawdopodobniej jako „wentyl bezpieczeństwa” zostanie pozostała część korporacji.

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

Jak pamiętają Państwo z wczorajszej debaty, liderzy polskiej palestry nie są zachwyceni postulatami zmiany istniejącego systemu, które zamierzamy skierować do polskiego ustawodawcy i polityków. Opór wywołuje u przedstawicieli palestry myśl o jakichkolwiek zmianach, odczytywanych jako przeciwne ich interesom i samorządności zawodu. Jakich argumentów używano w krajach, które Państwo reprezentują, aby przekonać głównych przedstawicieli palestry, jej liderów, do niepodejmowania działań przeciwko reformom ustawodawczym, skoro wszyscy wiemy, jak silne są zawody prawnicze – słyszeliśmy wczoraj od jednego z prelegentów z Ministerstwa Sprawiedliwości, że prawnicy są w stanie zablokować każdą inicjatywę w ich przekonaniu sprzeczną z ich interesem. Jakie były reakcje palestry po wprowadzeniu reformy? Jak w praktyce reagowali główni przedstawiciele palestry, ludzie „z najwyższej półki” zawodu, na pojawienie się różnych rodzajów pomocy prawnej finansowanych ze środków publicznych?

Peter van den Biggelaar, dyrektor Rady ds. Pomocy Prawnej w Hertogenbosch, Holandia:

Stanowisko palestry jest zawsze bardzo trudne. Moje pierwsze wrażenie to konieczność pobudzania rozwiązań alternatywnych dla adwokatury. W naszym kraju adwokatura jest uprzywilejowana – jej członkowie mają wyłączne prawo reprezentowania klientów w sądzie, jednak przywilej ten został jej przyznany przez Ministra Sprawiedliwości pod warunkiem czynnego wspierania systemu pomocy prawnej. Co do pierwszej kwestii, to istotną rolę odegrał szereg spotkań z regionalnymi i ogólnokrajowymi władzami adwokatury, których celem było uświadamianie odpowiedzialności ciążącej na prawnikach. W moim przekonaniu bardzo istotne jest przeprowadzenie takich konsultacji z przedstawicielami samorządów prawniczych również w waszym kraju. Wczoraj dowiedziałem się, że macie dwa odrębne zawody prawnicze – wykorzystajcie to na wytworzenie pewnej konkurencji między nimi. Możecie również szukać poparcia wśród studentów uniwersytetów – przed 1974 r. nie mieliśmy w ogóle ośrodków pomocy i poradnictwa prawnego w Holandii, a w ciągu następnych 3 lat w każdym większym mieście powstał taki ośrodek. Taki ruch może wyjść także ze środowisk akademickich – w tych miastach, gdzie są uniwersytety – jestem głęboko przekonany, że są w tych środowiskach osoby zainteresowane udziałem w programach pomocy prawnej.

Moshe Hacoheh, obrońca publiczny dla regionu Jerozolimy, Ministerstwo Sprawiedliwości, Biuro Obrońcy Publicznego, Izrael:

Jeśli chodzi o pierwsze pytanie – jak przekonać ustawodawcę wbrew stanowisku samorządów prawniczych – muszę przyznać, że nasza decyzja stworzenia systemu biur obrońcy publicznego została zaakceptowana dopiero wtedy, gdy okazało się, że adwokatura nie jest w stanie zapewnić, przy dotychczasowych zasadach, pomocy prawnej w zakresie odpowiadającym potrzebom społecznym. Bardzo niewielu prawników podejmowało się spraw osób ubogich, wiedząc, że państwo nie zapłaci za ich usługi pełnej ceny rynkowej. Powstawało zatem pytanie, jak wyjść z tego błędnego koła. Dokonaliśmy tego przez włączenie adwokatury w powstający system, mówiąc, że chcemy poszerzyć znacznie ilość spraw, w których konieczna będzie pomoc adwokata, co oczywiście wymaga znalezienia

środków finansowania systemu pomocy prawnej, które powinno zapewnić państwo. Jednocześnie powiedzieliśmy – chcemy utrzymać niezależność adwokatury, przekazując większość spraw adwokatom prowadzącym prywatną praktykę – i taka jest rzeczywiście dzisiejsza struktura naszego systemu. Muszę jednak zwrócić uwagę, że należy zmienić delikatną równowagę pomiędzy niezależnością adwokatury a zabezpieczeniem wysokiej jakości usług, ponieważ jako główny nabywca usług adwokackich mieliśmy wpływ na podniesienie jakości usług adwokackich, co wymagało wprowadzenia pewnych mechanizmów kontroli i kierownictwa, którym adwokatura jest przeciwna. Wydaje mi się jednak, że udało nam się osiągnąć równowagę i po wprowadzeniu obecnego systemu w życie okazało się, że adwokaci wolą z nami współpracować niż walczyć.

Linās Sesickas, adwokat, doradca Constitutional and Legislative Policy Institute „COLPI” ds. reformy dostępu do pomocy prawnej na Litwie:

Jeśli chodzi o pierwszą kwestię, to nasze założenie, że adwokatura będzie przeciwna reformom, szczęśliwie okazało się fałszywe. Byliśmy aktywnie wspierani przez prezesa krajowego samorządu adwokackiego, który był zwolennikiem zmian. Przekonanie innych członków samorządu zabrało trochę czasu i mieliśmy ciągle do czynienia z następującymi argumentami „dlaczego to my powinniśmy się tą sprawą zajmować, to jest zadanie dla administracji państwowej, Ministerstwo Sprawiedliwości powinno zrobić, co do niego należy, zamiast żeby do sprawy angażować adwokaturę”. W końcu samorząd adwokacki został jedynym z założycieli biur obrońcy publicznego w Siauliai oraz w Wilnie, odgrywając moim zdaniem ważną, partnerską rolę we wprowadzaniu zmian do systemu gwarantowanej przez państwo pomocy prawnej. Rok temu samorząd adwokacki zawarł umowę z Ministerstwem Sprawiedliwości, na podstawie której odpowiada za nominowanie koordynatorów, których zadaniem jest wyznaczanie prawników do wszystkich spraw z urzędu w kraju, podczas gdy Ministerstwo pokrywa koszty działania tego systemu, administrowania (w wysokości 40 tys. dolarów). Przykład ten wskazuje, że samorząd adwokacki podejmuje starania, aby uczestniczyć w całym procesie.

CZEŚĆ IV

UZYSKANIE POMOCY PRAWNEJ – WYNIKI BADAŃ

Państwa członkowskie powinny poczynić wszelkie niezbędne kroki zmierzające do informowania społeczeństwa o pozostających do dyspozycji każdej osoby środkach służących zapewnieniu jej praw przed sądem [...] ⁸⁹.

W ramach programu w grudniu 2001 r. ankieterzy Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przeprowadzili wywiady według kwestionariusza z osobami – stronami postępowań w sądach rejonowych oraz skazanymi odbywającymi karę pozbawienia wolności. Osoby, które nie były reprezentowane przez prawnika, pytaliśmy głównie o powody takiego stanu rzeczy, o to, czy potrzebowały prawnika, czy starały się go znaleźć, i jeśli tak, to dlaczego się to nie udało ⁹⁰. Osoby, które były reprezentowane, pytaliśmy głównie o to, w jaki sposób zdobyły prawnika oraz jak układała się współpraca z pełnomocnikiem. Badaliśmy także wiedzę pytanych osób na temat zasad etyki prawników, sposobów radzenia sobie w sytuacji źle układającej się współpracy z prawnikiem, niezadowolonia z jego usług ⁹¹.

⁸⁹ Zalecenie nr R(81) 7 Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące środków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, 14 V 1981, za: *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia., t. 4, Sądownictwo*, Warszawa 1998, s.213.

⁹⁰ Kwestionariusze wykorzystane w badaniach załączamy w cz. X raportu.

⁹¹ Wyniki badań prezentujemy w kilku fragmentach – część wyników dotyczących grupy badanej w zakładach karnych znajduje się w cz. V raportu poświęconej pomocy prawnej w sprawach karnych, zaś wyniki dotyczące problematyki związanej z jakością pomocy prawnej znajdują się w cz. VII raportu poświęconej temu zagadnieniu.

Ankieterzy mieli za zadanie porozmawiać zarówno z osobami niereprezentowanymi, jak i reprezentowanymi z wyboru i z urzędu, w odpowiednich proporcjach⁹². Kryterium przy wyborze rozmówcy był zatem fakt reprezentacji lub jej braku oraz zróżnicowanie wydziałów sądów (ankieterzy byli proszeni, by liczba rozmówców będących stronami w sprawach karnych – gdzie najczęściej występują osoby reprezentowane przez adwokata – nie przekraczała 50%). W badaniach przeprowadzonych w sądach i w zakładach karnych ankieterzy (absolwenci Szkoły Praw Człowieka prowadzonej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka) rozmawiali z następującymi grupami osób (w sumie 809 osób):

W sądach – ze stronami (609 osób) toczących się w sądach rejonowych postępowań:

- niereprezentowanymi (367 osób; dalej jako **S nierepr.**);
- reprezentowanymi przez adwokata lub radcę prawnego z wyboru (131 osób; dalej jako **S repr. z wyboru**);
- reprezentowanymi przez adwokata lub radcę prawnego z urzędu (111 osób; dalej jako **S repr. z urzędu**).

W zakładach karnych – z osadzonymi (200 osób) odbywającymi karę pozbawienia wolności, skazanymi za występki w postępowaniu, w którym byli:

- niereprezentowani (72 osoby; dalej jako **ZK nierepr.**);
- byli reprezentowani przez adwokata z wyboru (55 osób; dalej jako **ZK repr. z wyboru**);
- byli reprezentowani przez adwokata z urzędu (73 osoby; dalej jako **ZK repr. z urzędu**).

⁹² Informacja na temat doboru osób, z którymi prowadzono rozmowy, stanowi załącznik do raportu; zob. cz. X raportu.

IV.1. Informacje o osobach badanych w sądach rejonowych

Wydziały, w jakich osoby badane występowały w sprawie

Rodzaj wydziału	Liczba osób ankietowanych
karny	193
cywilny	189
rodzinny	131
pracy	83
gospodarczy	6
wieczystoksięgowy	3
karno–cywilny	2

Wiek osób, z którymi przeprowadzano rozmowy

Przedział wieku	Liczba osób
< 30	173
31 – 40	158
41 – 50	173
51 – 60	70
> 60	33

Dla ponad połowy osób nie była to pierwsza sprawa w sądzie:

Która sprawa w sądzie	Liczba osób
pierwsza	272
druga	167
trzecia	78
czwarta i więcej	89

Badane osoby występowały w sądzie w różnych rolach procesowych.

Charakter strony a reprezentacja

Strona	Liczba ankietowanych	Reprezentowani z wyboru	Reprezentowani z urzędu	Niereprezentowani
Powód	239	25%	15%	65%
Oskarżony	162	15%	35%	50%
Pozwany	110	20%	20%	60%
Wnioskodawca	48	0%	0%	100%
Oskarżyciel posiłkowy	18	40%	10%	50%
Interwient	18	70%	5%	20%
Oskarżyciel prywatny	5	20%	20%	60%

Płeć badanych a reprezentacja

Płeć	Razem osób	Repr. z wyboru	Repr. z urzędu	Niereprezent.
Kobiety	252	20%	15%	65%
Mężczyźni	353	20%	20%	55%

Z zestawienia wynika, że płeć nie ma większego wpływu na reprezentację. Wśród mężczyzn jest więcej osób reprezentowanych z urzędu (a tym samym mniej niereprezentowanych), ponieważ stanowią oni znakomitą większość oskarżonych w sprawach karnych, gdzie znacznie częściej pojawia się obrona z urzędu.

Wykształcenie badanych a reprezentacja

Wykształcenie	Liczba osób	Reprezentowani z wyboru	Reprezentowani z urzędu	Niereprezentowani
Podstawowe i niepełne podstawowe	102	10%	35%	15%
Zawodowe	170	20%	30%	30%
Średnie	200	35%	25%	35%
Wyższe i niepełne wyższe	135	35%	10%	20%
Razem osób	607	131	110	366

Zestawienie pokazuje, że osoby reprezentowane z wyboru są najlepiej wykształcone, a osoby najmniej wykształcone są częściej reprezentowane z urzędu.

Reprezentacja a warunki życia badanych

Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?	Liczba osób	Reprezentowani z wyboru	Reprezentowani z urzędu	Niereprezentowani
Nie starcza nawet na codzienne wydatki	155	5%	50%	25%
Z trudem starcza na codzienne wydatki	197	25%	35%	35%
Starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać	206	50%	15%	35%
Żyjemy dobrze, stać nas na wiele	46	20%	0%	5%
Razem osób	604	131	111	362

Zestawienie potwierdza oczywiste przypuszczenie, że osoby najlepiej zarabiające najczęściej ustanawiają adwokata z wyboru. Z kolei osoby najbiedniejsze najczęściej uzyskują reprezentację z urzędu. Jednak znaczna liczba niereprezentowanych (60%) zalicza się do dwóch grup o najniższych dochodach. Wśród osób reprezentowanych z urzędu nie ma takich, które deklarowałyby wysoki standard życia.

IV.2. Wiedza klientów sądów o możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu

Między innymi pytaliśmy respondentów: „czy wie Pan/i o tym, że osoby, których nie stać na wynajęcie prawnika, mogą złożyć wniosek do sądu i uzyskać tzw. adwokata z urzędu, który jest opłacany z pieniędzy państwowych?”

O możliwości uzyskania adwokata z urzędu **nie wiedziało ogółem – 21,8% ankietowanych**, a w poszczególnych grupach:

Sądy – reprezentowani z wyboru	15%
Sądy – reprezentowani z urzędu	5%
Sądy – niereprezentowani	30%
ZK – reprezentowani z wyboru	5%
ZK – reprezentowani z urzędu	10%
ZK – niereprezentowani	20%

Wyniki te pokazują, że wiedza na temat możliwości występowania o adwokata z urzędu jest najmniejsza w przypadku osób, które nie były reprezentowane przez prawnika. Wyniki takie uzyskano zarówno w badaniach prowadzonych w sądach, jak i w zakładach karnych.

Respondenci w sądach nie stanowili reprezentatywnej próby społeczeństwa. Były to osoby, które już trafiły do sądu i miały tam sprawę. Mimo iż zetknęły się z wymiarem sprawiedliwości bezpośrednio, prawie trzecia część

z nich nie wiedziała o możliwości uzyskania pełnomocnika z urzędu. O możliwości tej nie wiedziały nawet niektóre osoby spośród tych, którym przyznano reprezentację z urzędu (najczęściej jednak dotyczyło to obrony obowiązkowej). Dla zbadania rzeczywistej wiedzy społeczeństwa o możliwości występowania o prawnika z urzędu należałoby przeprowadzić badania opinii społecznej na reprezentatywnej grupie dorosłych obywateli.

Osoby (w sądach i z.k.), które **wiedziały** o możliwości wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu (w sumie 593 ankietowanych), jako źródło tej informacji wskazywały najczęściej rodzinę – jedna piąta badanych. Innymi często wymienianymi źródłami informacji były: sąd, lektura i media (po 10% odpowiedzi). Na prokuratora wskazało 3%, a na policję 1% badanych. Wśród badanych w zakładach karnych najważniejszym źródłem informacji byli współosadzeni – 30%. Jak widać, częściej źródła informacji występują poza wymiarem sprawiedliwości. Nie ma bowiem odpowiednich informatorów, ulotek, które dostępne, np. w sądach, byłyby źródłem wiedzy o uprawnieniu obywateli.

Wśród osób badanych w sądach można wskazać na pewne dodatkowe cechy wpływające na wiedzę o możliwości wnioskowania o prawnika z urzędu.

Warunki życia

Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?	Czy wie Pan/i, że osoby, których nie stać na wynajęcie prawnika, mogą złożyć wniosek do sądu i uzyskać tzw. adwokata z urzędu?	
	nie	tak
Nie starcza nawet na codzienne wydatki	30%	70%
Z trudem starcza na codzienne wydatki	30%	70%
Starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać	20%	80%
Żyjemy dobrze, stać nas na wiele	10%	90%

Z zestawienia wynika, że im lepsze warunki materialne, tym większa wiedza o możliwości wnioskowania o prawnika z urzędu. Im zamożność mniejsza, a zatem częstsza potrzeba takiego prawnika, tym świadomość ankietowanych jest mniejsza.

Wykształcenie. Wiedza o możliwości wnioskowania o prawnika z urzędu stosunkowo nieznacznie zależy od wykształcenia – jednak znów na niekorzyść grupy słabszej – słabiej wykształconej, a więc bardziej nieporadnej i wymagającej częściej pomocy prawnej z urzędu. Osoby mniej wykształcone, poniżej wykształcenia średniego, wiedzą w 70%, a powyżej w 80%.

Płeć. Nieco więcej mężczyzn niż kobiet wie, że przysługuje prawnik z urzędu, zapewne jednak dlatego, że częściej występują oni w sprawach karnych w roli oskarżonych, a w tych sprawach najczęściej występują prawnicy z urzędu.

Płeć	Czy wie Pan/i, że osoby, których nie stać na wynajęcie prawnika, mogą złożyć wniosek do sądu i uzyskać tzw. adwokata z urzędu?	
	tak	nie
Kobiety	70%	30%
Mężczyźni	80%	20%

Rola procesowa. Bardzo niewielkie różnice w wiedzy o możliwości wystąpienia z wnioskiem o przyznanie prawnika występują z punktu widzenia roli procesowej – od 70% do 80% badanych wie, a od 20% do 30% nie wie; jedyne odstępstwo to mniejsza wiedza oskarżycieli prywatnych – wiedzę w omawianej sprawie ma 60% tych osób.

Także z punktu widzenia **wydziału**, w jakim toczy się sprawa, różnice są niewielkie. W wydziałach karnych wie 80% osób, a w niekarnych 75%.

Wiek. Nie ma różnic w wiedzy o możliwości ubiegania się o prawnika z urzędu spowodowanych wiekiem pytanym.

IV.3. Potrzeba pomocy prawnej

Tylko około jedna piąta (81 osób) spośród osób **niereprezentowanych** (439) próbowała znaleźć adwokata w swojej sprawie.

Procent osób niereprezentowanych, które **próbowały „znaleźć”** adwokata:

- S. niereprezentowani – 20%,
- ZK niereprezentowani – 20%.

Czy oznacza to jednak, że respondenci nie potrzebowali prawnika i dlatego go nie szukali? Z odpowiedzi wynika, że około połowa osób (169) spośród tych, które nie starały się znaleźć prawnika (345 osób), chciała go mieć w swojej sprawie.

Procent osób, które **nie szukały prawnika, lecz chciałyby go mieć**:

- S. niereprezentowani – 45%
- ZK niereprezentowani – 65%

Łącznie wśród stron **niereprezentowanych** próbowała znaleźć adwokata lub chciałyby go mieć ponad **połowa badanych** (w sądach 200 osób na 367; w zakładach karnych 50 osób na 72). Procent osób niereprezentowanych, które próbowały znaleźć adwokata lub chciałyby go mieć:

- S. niereprezentowani – 55%,
- ZK niereprezentowani – 70%.

Spośród osób niereprezentowanych (sądy – 367 i z.k. – 72) stosunkowo niewielka liczba, zwłaszcza badanych w sądach, złożyła wniosek (rozpatrzonej odmownie) o przyznanie go przez sąd. Procent osób niereprezentowanych, które **złożyły do sądu wniosek** o przyznanie prawnika z urzędu:

- S. niereprezentowani – 5%,
- ZK niereprezentowani – 15%.

Jednak w stosunku do osób, które deklarowały, że próbowały znaleźć adwokata (sądy – 65 i z.k. – 16 osób), procent tych, które złożyły wniosek o przyznanie go z urzędu (sądy – 16 i z.k. – 12 osób), jest znacznie większy. Procent osób próbujących znaleźć prawnika, które złożyły wniosek o ustanowienie go przez sąd:

- S. niereprezentowani – 25%,
- ZK niereprezentowani – 75%.

Widać wyraźną różnicę między stronami w sądzie a skazanymi, którzy w większości, trzykrotnie częściej niż strony w sądzie, występowali o pomoc prawną z urzędu. Są to jednak zbyt małe grupy osób, by na podstawie tych danych wyciągać wnioski. Warto jednak przyjrzeć się uzasadnieniu występowania o prawnika z urzędu. Najczęstszym uzasadnieniem złożonego wniosku o przyznanie adwokata z urzędu był **brak środków finansowych**. Procent osób wnioskujących o przyznanie prawnika z urzędu, które uzasadniały to trudną sytuacją finansową:

- S. niereprezentowani – 80%,
- ZK niereprezentowani – 75%.

W grupie niereprezentowanych badanej w sądach wśród osób próbujących znaleźć prawnika na własną rękę (65 osób) najczęściej, bo w 30% przypadków, szukano prawnika poprzez kancelarię adwokacką, w 25% przypadków złożono wniosek o ustanowienie adwokata z urzędu, także w 25% przypadków szukano adwokata przy pomocy rodziny, a w 10% przypadków w sądzie.

W sądach rola procesowa nieznacznie wpływała na próby znalezienia adwokata – rzadziej szukali go oskarżeni i pozwani (w obu grupach 15%), częściej powodowie (20%). Kobiety częściej (20%) niż mężczyźni (15%) próbowały znaleźć adwokata.

W sądach wśród niereprezentowanych, im wyższe wykształcenie, tym częstsze próby znalezienia adwokata. Tylko 10% osób z wykształceniem podstawowym szukało adwokata, 15% z zasadniczym, 20% z wykształceniem średnim i 25% z wykształceniem wyższym. Spośród tych, którzy nie szukali, chciałoby jednak mieć adwokata aż 60% osób z wykształceniem zawodowym, 45% ze średnim, 40% osób z wykształceniem podstawowym i tylko 25% tych z wykształceniem wyższym.

Dochody a próby znalezienia adwokata
(sądy, osoby niereprezentowane)

Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?	1. Czy próbował/a znaleźć adwokata?		2. Jeśli nie próbował/a, czy chciałby(aby) mieć?	
	tak	nie	tak	nie
Nie starcza nawet na codzienne wydatki	15%	85%	60%	35%
Z trudem starcza na codzienne wydatki	20%	80%	50%	50%
Starcza na codzienne wydatki, na większe musimy oszczędzać	20%	80%	40%	60%
Żyjemy dobrze, stać nas na wiele	15%	85%	15%	85%
Razem osób	361		286	

Zestawienie pokazuje, że im ludzie są biedniejsi, tym bardziej chcieliby mieć adwokata w swojej sprawie, choć jednocześnie najczęściej go nie szukali. Natomiast osoby bogatsze dokonywały bardziej świadomego wyboru – mniej osób chciałoby mieć adwokata i dlatego nie próbowało go zatrudnić.

Osoby niereprezentowane, które próbowały wynająć adwokata prywatnie, jako przyczynę niepowodzenia wskazywały najczęściej, iż był on za drogi. Procent osób próbujących znaleźć adwokata, dla których był on zbyt drogi:

- S. niereprezentowani – 65%,
- ZK niereprezentowani – 55%.

Natomiast osoby, które nie próbowały znaleźć adwokata, na pytanie o przyczynę takiej decyzji najczęściej podawały następujące odpowiedzi.

**Przyczyny, z powodu których osoby niereprezentowane
nie próbowały znaleźć adwokata**

Dlaczego nie próbował/a znaleźć adwokata?	S. niereprezentowani	ZK niereprezentowani
„nie był mi potrzebny”	55%	40%
„<mówi się>, że jest za drogi”	40%	25%
„nie wiedziałem, jak go znaleźć”	5%	10%

Spośród osób niereprezentowanych w sądach, które nie próbowały znaleźć pełnomocnika, ponieważ nie wiedziały, jak to zrobić, lub ponieważ „mówi się, że jest za drogi”, 80% (85 osób) deklarowało, że chciałoby mieć pomoc pełnomocnika procesowego. Brak chęci posiadania adwokata zadeklarowało 20% tych osób. Również osoby, które nie szukały adwokata, uznając, że nie jest im potrzebny, w 20% stwierdziły potem, że jednak chciałyby mieć adwokata lub radcę prawnego w swojej sprawie.

Poszukiwanie dodatkowej pomocy prawnej. Z ogółu osób niereprezentowanych, badanych w sądach (367), znaczna część (168) próbowała uzyskać pomoc prawną w innej formie niż zastępstwo procesowe. Wśród osób reprezentowanych mniej szukało dodatkowej pomocy prawnej (ewentualne poszukiwanie tej pomocy nie wiązało się z rodzajem reprezentacji – osoby reprezentowane przez prawników z wyboru podobnie często szukały dodatkowej pomocy prawnej co reprezentowani z urzędu). Procent osób, które próbowały uzyskać poradę prawną w inny sposób niż przez znalezienie prawnika:

- S. niereprezentowani – 45%,
- S. reprezentowani – 30%,
- ZK niereprezentowani – 20%,
- ZK reprezentowani – 10%.

Badani w sądach (niereprezentowani) próbowali uzyskać dodatkową pomoc prawną najczęściej poprzez (można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź): pomoc rodziny lub znajomych – 45% wskazań, instytucje państwowe – 25%, lekturę książek, ulotek, kodeksów – 20%, u prawników – 20%, poprzez organizacje społeczne – 15% wskazań.

Spośród osób niereprezentowanych badanych w sądach, które nie zdecydowały się na szukanie dodatkowej pomocy prawnej (199 osób), połowa uzasadniła, iż takiej pomocy nie potrzebuje, 15% osób zaś nie wiedziało, jak takiej pomocy szukać.

Osoby niereprezentowane badane w zakładach karnych (72 osoby) znacznie rzadziej szukały dodatkowej pomocy prawnej (kiedy ich sprawa toczyła się w sądzie) w porównaniu ze stronami badanymi w sądzie. Osoby, które nie podjęły takich prób (59 osób), tłumaczyły to następująco – nie potrzebuję takiej pomocy (35%), nie wiedziałem, do kogo się zwrócić (25%), nie wiedziałem, że mogę o taką pomoc się starać (15%), to by nic nie pomogło (10%).

Podobnie jak w przypadku skazanych także wśród badanych w sądach (cała grupa – 607 osób) osoby występujące w roli oskarżonych rzadziej niż pozostałe strony szukały dodatkowej pomocy prawnej. Tylko 25% spośród oskarżonych szukała takiej dodatkowej pomocy, podczas gdy próbowało ją znaleźć 45% powodów, 40% pozwanych czy 55% interwenientów i 60% wnioskodawców.

Na poszukiwanie dodatkowej pomocy prawnej przez osoby badane w sądach (cała grupa – 607 osób) miały wpływ: wykształcenie, poziom życia, wiek oraz płeć osób badanych. Dodatkowej pomocy prawnej częściej szukały kobiety (45% kobiet próbowało tę pomoc uzyskać) niż mężczyźni (35%). O pomoc taką częściej zabiegały osoby między trzydziestym a sześćdziesiątym rokiem życia (40–50%) a rzadziej osoby młodsze (30%) i starsze (35%). Osoby lepiej wykształcone częściej szukały dodatkowej pomocy prawnej.

Poszukiwanie dodatkowej pomocy prawnej a wykształcenie

Wykształcenie	Poszukujący dodatkowej pomocy prawnej
podstawowe	25%
zawodowe	35%
średnie	45%
niepełne wyższe	45%
wyższe	50%

Najrzadziej dodatkowej pomocy prawnej szukały osoby najbogatsze.

Poszukiwanie dodatkowej pomocy prawnej a poziom życia

Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?	Czy próbował/a Pan/i uzyskać poradę prawną w inny sposób?
	tak
Nie starcza nawet na codzienne wydatki	35%
Z trudem starcza na codzienne wydatki	45%
Starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać	40%
Żyjemy dobrze, stać nas na wiele	25%

IV.4. Wnioski

W poprzednich częściach raportu wykazaliśmy, że w ostatnich latach przy bardzo znacznym wzroście ilości spraw wpływających do sądów bardzo nieznacznie zmieniała się liczba adwokatów i radców prawnych.

Czy przedstawione powyżej dane wskazują na istnienie w sądach niezaspokojonych potrzeb pomocy prawnej? Czy osoby niereprezentowane próbowały znaleźć prawnika, czy może go nie potrzebowały? Jeśli zaś deklarowały, iż chciałyby mieć pomoc profesjonalnego pełnomocnika, dlaczego nie udało im się tej pomocy uzyskać?

Warto zauważyć, że – czego należało się spodziewać – najczęściej pełnomocnika z wyboru zatrudniają osoby najlepiej zarabiające, z kolei pełnomocnika z urzędu przyznaje się osobom o niskim standardzie życia. Natomiast w opinii części środowiska adwokackiego zdarzają się przypadki nadużycia pomocy prawnej dla ubogich przez osoby, które na wynajęcie adwokata stać. Zapewne dotyczy to jednak częściej spraw przez nas niebadanych, sytuacji w sprawach karnych, kiedy (najczęściej w przypadkach oskarżenia o zbrodnię) obrona jest obowiązkowa, a oskarżony nie ustanawia obrońcy. Nie można jednak, wydaje się, generalizować tych przypadków⁹³.

Znaczna liczba badanych wie o możliwości uzyskania adwokata z urzędu (choć częściej nie wiedzą osoby najbiedniejsze), jednak niewiele osób składa wnioski o jego ustanowienie.

Generalnie z przedstawionych danych wynika, że choć ponad połowa osób niereprezentowanych chciałaby mieć profesjonalnego pełnomocnika, to jednak próbowała go znaleźć tylko jedna piąta osób. Próby te w większości przypadków zakończyły się niepowodzeniem, ponieważ usługi adwokata były zbyt drogie.

Niecała połowa badanych deklaruje, że nie potrzebuje pomocy profesjonalnego pełnomocnika. Natomiast pozostałe osoby, choć deklarowały potrzebę adwokata, to z różnych względów prób znalezienia pełnomocnika nie podejmowały – najczęściej argumentując, iż „mówi się, że wynajęcie adwokata jest zbyt drogie”, część osób nie wiedziała, jak to zrobić.

Wydaje się, że podstawowym problemem wielu osób jest **dotarcie do rzetelnej informacji**, dzięki której uzyskałyby odpowiedzi na pytania:

- w jakich sytuacjach, na jakich zasadach, po spełnieniu jakich warunków i przedstawieniu jakich informacji przysługuje możliwość ubiegania się o prawnika z urzędu?
- w jaki sposób zatrudnić do poprowadzenia sprawy adwokata czy radcę prawnego z wyboru?
- ile kosztuje pomoc profesjonalnego pełnomocnika?

⁹³ Zob. np. A. Łukaszewicz, *Efektywna pomoc dla ubogich*, Rzeczpospolita, 13 I 2003.

– w jakich instytucjach państwowych, społecznych można uzyskać „dodatkową” pomoc prawną i w jakim zakresie?

Tradycją profesji prawniczych w Polsce jest zakaz reklamowania swoich usług. Jednak konsekwencją tego, w społeczeństwie nieprzyzwyczajonym do regularnego korzystania z usług wykwalifikowanych pełnomocników, jest istniejące **przekonanie o ogromnych kosztach** związanych z wynajęciem prawnika. Brakuje bowiem rzetelnej informacji, czego klient poszukujący pomocy prawnej może się spodziewać, ile kosztuje krótka wstępna konsultacja prawna, a ile poprowadzenie sprawy.

Wydaje się, że potrzebne jest znalezienie przez korporacje prawnicze „złego środka” pomiędzy zakazaną reklamą a **konieczną informacją**. Osoba, która potrzebuje pomocy prawnej, powinna mieć możliwość uzyskania takiej informacji, by móc podjąć decyzję, czy stać ją na wynajęcie pełnomocnika, oraz zaplanować wydatki. Być może informacji takich mogłyby udzielać okręgowe organy korporacji prawniczych, można by także opracować **specjalne informatory** dostępne w sądach.

Stawki usług prawników są umowne i zależą od „ceny” danego prawnika „na rynku”. Jednak taki stan powoduje, iż niektóre osoby szukające pomocy prawnej rezygnują po pierwszej próbie znalezienia prawnika, trafiają bowiem na „drogiego” adwokata czy radcę prawnego. I nie wiedzą często, że mogłyby uzyskać pomoc prawną zatrudniając prawnika „tańszego” (różnice w wysokości honorariów są wszakże znaczne). Z jednej strony bowiem jest wielu prawników, którzy prowadzą bardzo dużo spraw i nie mogą podjąć się prowadzenia kolejnej, lub żądają za to zbyt wysokich stawek. Z drugiej strony zdarzają się prawnicy, którzy nie mają pracy, lecz klientom z powodu braku informacji trudno do nich dotrzeć (brak pracy może być jednak oczywiście także konsekwencją małych kompetencji danej osoby).

Brak informacji dotyczy także możliwości uzyskania **dodatkowej pomocy prawnej**. Choć istnieje wiele instytucji państwowych i organizacji społecznych świadczących różnorodną pomoc, także prawną⁹⁴, to informacje o tej działalności nie są powszechnie dostępne.

⁹⁴ Działalność tych instytucji i organizacji omawiamy w cz. VIII raportu.

Należy podkreślić, że coraz częściej różne instytucje i organizacje społeczne opracowują **informatory, poradniki** adresowane do różnych odbiorców (najczęściej w postaci niewielkich ulotek opracowanych przystępnym językiem). Poradniki te stanowią swego rodzaju pomoc prawną informując o uprawnieniach obywatelskich, procesowych, dostarczają informacji, np. kiedy i w jaki sposób występować o zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych, czy też jakie uprawnienia w postępowaniu ma ofiara przestępstwa. Ulotki informują także o działalności wyspecjalizowanych instytucji i organizacji, do których mogą się zwrócić potrzebujący pomocy.

Takie informatory opracowuje między innymi Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”⁹⁵, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich⁹⁶, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej⁹⁷ i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw kobiet (Centrum Praw Kobiet⁹⁸), ochroną praw ofiar oraz wiele innych. Nie zetknęliśmy się natomiast z żadnymi informato-rami opracowywanymi przez środowisko adwokackie czy radców prawnych.

Samo opracowywanie informatorów, najczęściej okazjonalne, jednak nie wystarcza. Mają one niewielki, szybko wyczerpujący się, nakład, wiele do życzenia pozostawia ich dystrybucja. Kolejne problemy to **potrzeba aktualizacji** oraz, co bardzo ważne, swego rodzaju **synchronizacja działań**. Zdarza się, że różne organizacje powielają swój trud i opracowują podobne materiały. Brakuje „banku informacji”, gdzie każda kolejna instytucja zamierzająca opracować informator mogłaby sprawdzić, czy ktoś inny tego już nie zrobił⁹⁹.

⁹⁵ „Iustitia” opracowuje i wydaje ulotki informujące o postępowaniach sądowych i uprawnieniach, obowiązkach stron i uczestników postępowania, np. seria *Co powinieneś wiedzieć* i jej części: *Co powinieneś wiedzieć o sprawach gospodarczych*, *Co powinieneś wiedzieć o postępowaniu w sprawach rejestrowych*, *Co powinieneś wiedzieć w sprawach o rozwód* itp., czy kolejna seria: *Pokrzywdzony w procesie karnym*, *Świadek w procesie karnym* itp. Program finansuje Fundacja im. Stefana Batorego.

⁹⁶ Zob. informacje na ten temat w cz. VIII raportu poświęconej m.in. działalności Rzecznika Praw Obywatelskich oraz współpracy tej instytucji z uniwersyteckimi poradniami prawnymi.

⁹⁷ Informatory są dostępne na stronie internetowej stowarzyszenia (www.psep.pl).

⁹⁸ Poradniki Centrum Praw Kobiet są dostępne na stronie internetowej (www.free.ngo.pl/temida/poradnik).

⁹⁹ Por. informacje o Pozarządowej Platformie Poradniczej w cz. VIII.8. raportu.

Obowiązek informowania obywateli o ich uprawnieniach spoczywa na państwie. Wydaje się, że pierwszym krokiem winno być stworzenie „**banku informacji**” (na przykład w internecie), zebranie dotychczasowego dorobku i stworzenie platformy wymiany informacji różnych organizacji o tym, jakie działania w tej mierze są podejmowane.

Poważnym problemem jest **dystrybucja** wspomnianych informatorów. Rozwiązaniem propagowanym przez Helsińską Fundację Praw Człowieka jest stworzenie w każdym sądzie miejsca, gdzie odpowiednie informacje mogłyby się znajdować – apelujemy do prezesów sądów, by w każdym sądzie, w miejscu dostępnym dla interesantów, umieszczono regał, półkę, na której odpowiednie informatory mogłyby się znaleźć¹⁰⁰. Dystrybucję do konkretnych sądów można by natomiast zorganizować poprzez sądy okręgowe lub apelacyjne tak, by autorzy informatorów nie musieli samodzielnie dostarczać materiałów do wszystkich polskich sądów.

Dobrze zorganizowany system informacji w postaci ulotek, informatorów, poradników bardzo pomógłby obywatelom, ale także miałby wpływ na efektywność pracy sądów¹⁰¹. Poinformowany o swoich uprawnieniach obywatel znacznie mniej czasu zabiera pracownikom sądu, zadaje mniej pytań, jego pisma procesowe są lepiej przygotowane¹⁰².

¹⁰⁰ W kilkudziesięciu sądach w Polsce takie rozwiązanie już jest, np. w Sądzie Rejonowym w Płońsku, w Sądzie Okręgowym w Łodzi.

¹⁰¹ W drugiej połowie 2003 r. polskie Ministerstwo Sprawiedliwości wraz z Ministerstwem Sprawiedliwości Francji rozpoczęło program dotyczący ułatwienia dostępu do sądów, rozwoju polityki informacyjnej, opracowania informatorów i stworzenia punktów informacji i przyjęć interesantów w sądach. To szansa na polepszenie w tej mierze sytuacji, zwłaszcza, że projekt zakłada współpracę z organizacjami pozarządowymi i wykorzystanie ich doświadczeń.

¹⁰² Takie były powody, dla których opracowywania informatorów podjęli się sami sędziowie ze stowarzyszenia „Iustitia”.

IV.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Trzeba mieć na uwadze to, że osoby uwikłane w proces cywilny (teraz chcę tylko o tym mówić, sprawy karne mają, wydaje mi się, zupełnie inny wymiar) nie od razu zdają sobie sprawę z potrzeby ustanowienia pełnomocnika i często, zachęcane przez sąd, dopiero [wtedy] występują o zwolnienie od kosztów, albo, jeśli są zwolnione, o ustanowienie pełnomocnika. Bo w Polsce jak komuś zepsuje się zegarek, to idzie do zegarmistrza, bo nie chce tam dłułka wsadzić i sam pomajsterkować, ale jak ma sprawę w sądzie, to nie idzie do prawnika. Pierwsza zasada – „nie iść do prawnika”; to jest pewien brak zaufania do fachowca i strach przed kosztami.

Mówiono tu o tym, że panuje powszechne przekonanie, że usługa prawnicza jest w Polsce droga. Otóż brakuje mi informacji na temat, czy pytani o to w ogóle wiedzą, jaka jest struktura wynagrodzeń, jak dochodzi się do wynagrodzenia prawnika, czy z góry zakładają, że to jest droga usługa. Wydaje mi się, że to drugie przeważa, i tutaj jest pewien efekt publicystyki. Otóż, to pewnie powiedzą przedstawiciele korporacji zawodowych, stawki minimalne ukształtowane rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości nie są wysokie, więc ta bariera dostępu do pomocy prawnej jest obniżona, ona nie jest tak wysoka, jak można by sądzić. Dlatego też skala potrzeb pełnomocnika z urzędu nie musi być postrzegana aż tak wysoko, jak się w tej chwili wydaje.

CZEŚĆ V

DOSTĘP DO OBRONY Z URZĘDU W SPRAWACH KARNYCH

– WYBRANE ZAGADNIENIA

Utrwalonym w Polsce standardem jest, iż każdy, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, ma **prawo do obrony** we wszystkich stadiach postępowania. Może on w szczególności wybrać obrońcę lub na zasadach określonych w ustawie korzystać z obrońcy z urzędu. Stanowi tak Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 42 ust. 2.

Kodeks postępowania karnego stanowi w art. 6, że oskarżonemu przysługuje prawo do obrony, w tym prawo do korzystania z pomocy obrońcy, o czym należy go pouczyć.

Obrońcą w procesie karnym może być tylko adwokat¹⁰³. Natomiast na podstawie art. 24 § 1 kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, obowiązującego od 17 X 2001 r., w sprawach tych jako obrońca obwinionego ma prawo stawać radca prawny z uprawnieniami do reprezentowania osób fizycznych¹⁰⁴.

Podstawowe zasady rządzące w **sprawach karnych** wyborem pełnomocnika procesowego bądź wyznaczeniem pełnomocnika przez sąd są następujące. Oskarżony może **wybrać sobie obrońcę** (adwokata) według własnego uznania

¹⁰³ Art. 82 kodeksu postępowania karnego, dalej: k.p.k.

¹⁰⁴ Ustawa z 6 VII 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. nr 19, poz. 145, z późn. zm.) w art. 8 ust. 2 uprawnia do świadczenia pomocy prawnej osobom fizycznym radców prawnych wykonujących zawód w kancelarii radcy prawnego lub w spółkach: cywilnej, jawnej lub partnerskiej oraz komandytowej, których przedmiotem działalności jest wyłącznie świadczenie pomocy prawnej. Wspólnikami, partnerami lub komplementariuszami takich spółek mogą być wyłącznie radcowie prawni lub radcowie prawni i adwokaci. Radcy prawnemu wolno świadczyć pomoc prawną osobie fizycznej, o ile jednocześnie nie pozostaje w stosunku pracy.

(art. 83 k.p.k.). W niektórych przypadkach¹⁰⁵ oskarżony musi mieć obrońcę bez względu na to, czy tego chce, czy nie. Jest to tzw. **obrona obowiązkowa**. Występuje w przypadkach, gdy:

- oskarżony jest nieletni;
- oskarżony jest głuchy, niewidomy lub niemy;
- oskarżony nie włada językiem polskim;
- zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jego poczytalności¹⁰⁶;
- sąd uzna to za niezbędne ze względu na okoliczności utrudniające obronę;
- postępowanie toczy się w pierwszej instancji przed sądem okręgowym, a oskarżonemu zarzuca się zbrodnię (czyn zagrożony karą co najmniej 3 lat pozbawienia wolności) lub pozbawiono go wolności¹⁰⁷ (jest aresztowany lub odbywa karę za inne przestępstwo).

W tych przypadkach, po stwierdzeniu, że oskarżony nie ma obrońcy z wyboru, prezes sądu wyznacza mu obrońcę z urzędu.

W niektórych sytuacjach istnieje tzw. **przymus adwokacki**, kiedy to dostęp do sądu uzależniony jest od dostępu do pomocy prawnej; kodeks postępowania karnego przewiduje przymus adwokacki w następujących przypadkach:

- wnoszenia prywatnego aktu oskarżenia (art. 55 § 2);
- apelacji do sądu apelacyjnego od wyroku, który zapadł w pierwszej instancji w sądzie okręgowym (art. 446 §1);
- kasacji do Sądu Najwyższego (art. 526 § 2);

¹⁰⁵ Określonych w art. 79 § 1 i 2 oraz art. 80 k.p.k.

¹⁰⁶ Ostatnia nowelizacja kodeksu postępowania karnego wprowadziła w tej mierze zmianę. W art. 79 wprowadzono § 4, który stanowi: „Jeżeli w toku postępowania biegli lekarze psychiatrzy stwierdzą, że poczytalność oskarżonego zarówno w chwili popełnienia zarzucanego mu czynu, jak i w czasie postępowania nie budzi wątpliwości, udział obrońcy w dalszym postępowaniu **nie jest obowiązkowy**. Prezes sądu, a na rozprawie sąd, może wówczas cofnąć wyznaczenie obrońcy”. Przepisy te weszły w życie 1 VII 2003 r. Zob. Ustawa z 10 I 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające kodeks postępowania karnego, Ustawy o świadku koronnym oraz Ustawy o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. nr 17 z 2003 r., poz. 155; dalej jako k.p.k. – 1 VII 2003.

¹⁰⁷ Zmiana k.p.k. wprowadza zwrot „jest pozbawiony wolności” i tym samym ogranicza obowiązkową obronę do okresu, kiedy oskarżony jest **rzeczywiście** pozbawiony wolności; uchylenie pozbawienia wolności eliminuje konieczność występowania w sprawie obrońcy obowiązkowego, k.p.k. – 1 VII 2003.

– wniosku o wznowienie postępowania (art. 545 § 2).

Jeśli oskarżony nie ma pieniędzy na opłacenie obrońcy z wyboru, może zwrócić się do sądu o **wyznaczenie mu obrońcy z urzędu**. Według art. 78 § 1 k.p.k. musi przy tym „w sposób należyty” wykazać, że nie stać go na opłacenie adwokata. Teoretycznie z chwilą, gdy oskarżony tego dokona, prezes sądu wyznacza mu obrońcę z urzędu¹⁰⁸.

Zasady otrzymywania pomocy prawnej przez oskarżonego odnoszą się również do innych osób, występujących w procesie karnym w charakterze strony (oskarżyciel posiłkowy, oskarżyciel prywatny, powód cywilny).

Na prawo polskie regulujące kwestię dostępu do pomocy prawnej w sprawach karnych warto spojrzeć w świetle zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w Radzie Europy. Artykuł 6 ust. 3 lit. c „Europejskiej konwencji praw człowieka” gwarantuje prawo do bezpłatnego obrońcy w przypadku, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości, a oskarżony nie ma wystarczających środków do wynajęcia prawnika. Z orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle tego artykułu wynikają kryteria oceny, czy „**dobro wymiaru sprawiedliwości**” wymaga ustanowienia obrońcy¹⁰⁹.

Trybunał stwierdził, że dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga rozważenia ciężaru gatunkowego przestępstwa, złożoności sprawy oraz zdolności oskarżonego do prowadzenia swej własnej obrony. W świetle orzecnictwa Trybunału potencjalna surowość kary jest ważnym kryterium oceny, czy mamy do czynienia z przypadkiem, kiedy państwo winno zagwarantować pomoc prawną. Zdaniem Trybunału bezpłatną pomoc prawną należy przyznać nawet wtedy, gdy prawdopodobieństwo, że w sprawie orzeczona zostanie kara w najwyższym przewidzianym za dane przestępstwo wymiarze (w konkretnym przypadku – 3 lata pozbawienia wolności) jest niewielkie¹¹⁰. Tam, gdzie stawką jest pozbawienie wolności, dobro wymiaru sprawiedliwości nakazuje zapewnienie reprezentacji prawnej. W innej sprawie Trybunał

¹⁰⁸ Art. 81 k.p.k.

¹⁰⁹ Więcej informacji na temat orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znajduje się w cz. IX raportu zawierającej wybór materiałów poświęconych pomocy prawnej oraz w cz. VII poświęconej standardom jakości pomocy prawnej z urzędu.

¹¹⁰ *Quaranta przeciwko Szwajcarii*, orzeczenie z 23 IV 1991, Seria A nr 205.

uznał, że potencjalny wymiar kary w wysokości trzech miesięcy pozbawienia wolności wraz z dość znaczną prawną złożonością sprawy nakazuje uznać prawo oskarżonego do bezpłatnej pomocy prawnej¹¹¹. Wreszcie, zdaniem Trybunału w Strasburgu to, czy brak pomocy prawnej wpłynął na przebieg postępowania, nie jest istotne dla stwierdzenia naruszenia art. 6. 3 (c).

Państwa–strony konwencji europejskiej zobowiązane są podejmować kroki w celu zapewnienia skutecznego korzystania przez oskarżonych z prawa do bezpłatnej pomocy prawnej¹¹².

V.1. Wykładnia i praktyka stosowania art. 78 § 1 k.p.k. – problem „należytego wykazania” przez oskarżonego, „że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony”

Artykuł 78 § 1 k.p.k. stanowi:

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”.

Z wiadomości, jakimi Helsińska Fundacja Praw Człowieka dysponuje o przebiegu niektórych spraw karnych, wynika, że powołany przepis stwarza wiele trudności w praktyce, między innymi następujące:

Wymogi, jakie musi spełnić oskarżony przy ubieganiu się o obrońcę z urzędu, **nie są sprecyzowane**. Nie wiadomo, jakie dowody (zaświadczenia urzędowe – np. z urzędu skarbowego czy ośrodka pomocy społecznej, oświadczenia wnioskodawcy) mogą być uznane za wiarygodne.

Obecne uregulowania dają sądowi możliwość podjęcia decyzji negatywnej na podstawie niedookreślonych kryteriów. W sprawie Jarosława P. dwuzdaniowe uzasadnienie postanowienia sądu rejonowego brzmiało następująco:

Brak jest przesłanek uzasadniających ustanowienie dla oskarżonego obrońcy z urzędu. Oskarżony wskazuje, że przed aresztowaniem posiadał źródła dochodu, pracował dorywczo, a zatem miał możliwość ustanowienia obrońcy”.

¹¹¹ *Benham przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, orzeczenie z 10 VI 1996, *Reports* 1996–III.

¹¹² *Artico przeciwko Włochom*, orzeczenie z 13 V 1980, Seria A nr 37 (1).

W sprawie Leszka W. (2002 r.) sąd, odmawiając ustanowienia obrońcy, stwierdził, że oskarżony może pokryć koszty obrońcy z wyboru, ponieważ utrzymuje się z zasiłku stałego w kwocie 401 zł miesięcznie (zarówno oskarżony, jak i jego żona byli bezrobotni). Oskarżony nie brał czynnego udziału w postępowaniu, uważa się za osobę nieporadną, ma trudności z mówieniem (jąkanie), które podczas rozprawy (obserwowanej przez przedstawiciela HFPC) wzmacniało jego zdenerwowanie.

Z przepisu nie wynika wyraźny obowiązek sądu **szczegółowego uzasadnienia postanowienia**. W sprawie Arkadiusza Ś. uzasadnieniem odmowy było stwierdzenie, że „oskarżony nie udokumentował swojej sytuacji materialnej”, w innej sprawie, że oskarżony „nie wykazał należyte” braku środków finansowych. Kodeks postępowania karnego nie zawiera szczegółowych wymogów co do uzasadniania postanowień. Jednak w kilku swoich orzeczeniach Sąd Najwyższy wyraził opinię o konieczności dokładnego uzasadniania nie tylko wyroków, ale i postanowień sądów (patrz niżej).

Omawiany przepis stanowi, że obrońca z urzędu przysługuje oskarżonemu, który „w sposób należyty wykaze”, że „nie jest” (czas teraźniejszy) w stanie ponieść kosztów obrony. Tymczasem zdarza się, że sądy w swojej ocenie odnoszą się do stylu życia i wydatków ponoszonych przez wnioskujących wcześniej, nie oceniając aktualnej sytuacji osób, których status finansowy często w związku z aresztowaniem diametralnie się zmienił. W sprawie Roberta O. fragment uzasadnienia brzmi:

Wniosek nie zasługuje na uwzględnienie. Sytuacja osobista oskarżonego nie jest na tyle wyjątkowa, aby należało ustanowić dla niego obrońcę z urzędu. Postępowanie karne wszczęto jeszcze w miesiącu styczniu 2001 r. i powinien on, ewentualnie jego rodzina, liczyć się z koniecznością zabezpieczenia środków finansowych na ustanowienie obrońcy z wyboru. [...] do czasu aresztowania prowadził on firmę x, posiadał więc stałe źródło dochodu, które do momentu pozbawienia go wolności nie było wydatkowane.

W ocenie Sądu posiadał znaczny okres czasu na zaoszczędzenie odpowiednich funduszy na ten cel, a jeżeli nie on, to jego rodzina, i dzięki temu posiadałby dochód z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obrony”. Także w innych sprawach wpływających do Fundacji sąd poddaje ocenie nie aktualne możliwości finansowe oskarżonego, a jego możliwości sprzed aresztowania.

§ 350 ust. 1 regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych¹¹³ stanowi:

Jeżeli oskarżony ubiegający się o wyznaczenie obrońcy z urzędu złoży wniosek, ale nie wykaże w sposób należyty, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony – przewodniczący wydziału wyznaczy mu odpowiedni termin do uzupełnienia wniosku. Po bezskutecznym upływie wyznaczonego terminu lub w przypadku wątpliwości co do sposobu wykazania przez oskarżonego niemożności poniesienia kosztów obrony sprawę kieruje się na posiedzenie w celu merytorycznego rozpoznania wniosku.

Wedle doktryny „w wypadku złożenia wniosku z niewystarczającą argumentacją prezes sądu powinien wezwać oskarżonego do uzupełnienia wniosku przez przedłożenie dowodów (dokumentów) obrazujących aktualny stan majątkowy i rodzinny oskarżonego”¹¹⁴. Ze spraw wpływających do Fundacji, m.in. Arkadiusza. Ś. i Jacentego O., wynika, że sądy nie zawsze stosują ten przepis. Wydają postanowienie odmowne bez uprzedniego wyznaczenia terminu do uzupełnienia wniosku.

Nie jest jasne, co można zrobić w przypadku naruszenia przez sąd wyżej cytowanego przepisu. Zgodnie z prawem i orzecznictwem Sądu Najwyższego na odmowę ustanowienia obrońcy zażalenie nie przysługuje. Ograniczenie prawa do obrony można oczywiście podnieść w apelacji, ale pamiętajmy, że problem dotyczy osób, które zostają pozbawione przez sąd pomocy prawnej, a zatem szanse, że będą potrafiły podnieść odpowiednie zarzuty, nawet jeśli wniosą apelację, nie są duże.

W związku ze wspomnianymi wyżej sprawami Helsińska Fundacja Praw Człowieka skierowała listy do prezesów dwóch sądów rejonowych i sądu okręgowego, w których zadaliśmy następujące pytania:

1. Jak oskarżony pozbawiony wolności, a uprzednio niepracujący, ma wykazać, że nie posiada środków na opłacenie obrońcy i jaka jest praktyka kierowanego przez Pana sądu w takich sprawach?

2. Jak w praktyce sądu interpretowany jest art. 78 § 1 k.p.k.?

¹¹³ Rozporz. Ministra Sprawiedliwości z 19 XI 1987 r., Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. 1987, nr 38, poz. 218, z późn. zm.

¹¹⁴ *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, pod red. P. Hofmańskiego, Warszawa 1999, t. 1, s.366.

3. Jakiej argumentacji wymaga sąd i w jaki sposób osoba tymczasowo aresztowana bądź pozbawiona wolności, która twierdzi, że żadnych środków finansowych nie posiada, ma ten fakt wykazać? Czy wystarczające jest powołanie się na brak jakichkolwiek środków, czy też wymagane są jakieś dokumenty na potwierdzenie tego stanu rzeczy? Jeśli tak, to jakie?

Wiceprezes sądu rejonowego odpowiedział, że każdorazowo jest to decyzja indywidualna, wydana w jednostkowej sprawie i na podstawie konkretnych okoliczności, stąd też podanie ogólnych kryteriów jest niemożliwe. Stwierdził jedynie, że wnioskodawca winien udokumentować okoliczności, na które się powołuje. Wspomniał również, że obecne uregulowanie jest niewątpliwie bardziej rygorystyczne od tego z k.p.k. z 1969 r.¹¹⁵

Wiceprezes sądu okręgowego odpowiedział, że to oskarżony wyprowadza swoje uprawnienia z art. 78 § 1 k.p.k., więc to na nim spoczywa obowiązek udowodnienia okoliczności, na których opiera swój wniosek. Ponadto według niego oskarżony winien wykazać nie tylko, że przed aresztowaniem nie pracował, ale również, że nie posiada majątku ani innych źródeł utrzymania. Sędzia polecił nam lekturę komentarzy do k.p.k.: T. Grzegorzcyk, Wyd. Zakamycze, Kraków 1999; Z. Gostyński (red.), Dom Wyd. ABC, Warszawa 1998.

Przewodniczący wydziału karnego sądu rejonowego odpowiedział, że w przypadku wniosku o obrońcę z urzędu wzywa się stronę do przedstawienia zaświadczeń o dochodach jej i jej rodziny, a ponadto sąd zapoznaje się z ustaleniami dotyczącymi stanu rodzinnego i finansowego strony na podstawie akt sprawy. Przy wyznaczaniu obrońcy z urzędu podstawowym kryterium są dochody strony oraz jej rodziny (przede wszystkim rodziców, męża, żony, konkubentów, dziadków).

W odpowiedzi na skargę Jarosława P. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich odmówiło zajęcia stanowiska, motywując to unikaniem ingerowania w niezawisłość sędziowską i stwierdzając, że Jarosław P. może samodzielnie realizować prawo do obrony w toku postępowania, składając wyjaśnienia i wnioski dowodowe.

¹¹⁵ Art. 69 k.p.k. z 1969 r. przewidywał, że: „Oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli wykaże, że nie jest w stanie bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania siebie i rodziny ponieść kosztów obrony”. W porównaniu z art. 78 § 1 nowego k.p.k. stare uregulowanie nie zawierało wymogu wykazania tych okoliczności „w sposób należyty”.

V.2. Ograniczenia w dostępie do pomocy prawnej osób pozbawionych wolności w początkowej fazie postępowania

Z listów do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że największe kłopoty z dostępem do pomocy prawnej występują na etapie przed skierowaniem sprawy do sądu. Jest tak zarówno w przypadku braku adwokata, jak i w przypadku, gdy adwokata z urzędu przydzielono, jednak jego kontakt z klientem jest ograniczony lub nie ma go wcale.

V.2.1 Zatrzymanie

W przypadku zatrzymania osoby na żądanie zatrzymanego należy mu umożliwić **kontakt i bezpośrednią rozmowę** z adwokatem¹¹⁶, a w procedurze wykroczeniowej – adwokatem albo radcą prawnym¹¹⁷. Osoba dokonująca zatrzymania może zastrzec, że będzie przy tej rozmowie obecna.

Zazwyczaj zatrzymanie następuje wobec osoby, która nie została przesłuchana i nie korzysta na tym etapie z możliwości prawa do obrony i korzystania z pomocy obrońcy. Tak więc w odniesieniu do osoby zatrzymanej, nawet w przypadkach wystąpienia przesłanek do przyszłej obrony obowiązkowej, zatrzymujący nie ma obowiązku zabiegać o zapewnienie jej kontaktu z adwokatem. Z przepisów wynika jednak, że organ zatrzymujący ma **obowiązek pouczyć** osobę zatrzymaną o przysługującym jej prawie nawiązania kontaktu z adwokatem i odbycia z nim bezpośredniej rozmowy¹¹⁸ oraz o przyczynach zatrzymania.

Osoby zatrzymane mają prawo do złożenia w ciągu 7 dni zażalenia na zatrzymanie dla zbadania jego zasadności i legalności oraz prawidłowości jego wykonania¹¹⁹. Jeżeli zatrzymanie nie nastąpiło na zarządzenie sądu, zażalenie zostaje przekazane do sądu rejonowego i jest rozpoznawane niezwłocznie. Jeżeli w tym czasie dojdzie do ustanowienia lub wyznaczenia

¹¹⁶ Art. 245 § 1 k.p.k.

¹¹⁷ Art. 46 § 4 k.p.w.

¹¹⁸ Art. 244 § 2 k.p.k.

¹¹⁹ Art. 246 § 1 k.p.k.

zatrzymanemu obrońcy, to obrońca może przygotować i wnieść do sądu zażalenie na zatrzymanie.

Korzystanie z pomocy prawnej w trakcie zatrzymania i tuż po zatrzymaniu ma jednak w praktyce **charakter incydentalny**. Wymaga bowiem od zainteresowanego uzyskaniem pomocy znajomości sposobu nawiązania kontaktu z prawnikiem, który byłby dostępny niezależnie od dnia i pory i któremu ważne powody nie przeszkodzą w przybyciu na miejsce zatrzymania w celu odbycia bezpośredniej rozmowy z klientem. Jak się wydaje, możliwości takie ma bardzo niewielka liczba osób zatrzymywanych. Dla pozostałych skorzystanie z prawa do kontaktu z adwokatem, określonego w art. 245 § 1 k.p.k., pozostaje poza granicą możliwości.

Osoba podejrzana, tj. osoba, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów lub przedstawiono jej zarzuty i przesłuchano w charakterze podejrzanego, jest stroną postępowania, która na podstawie art. 6 k.p.k. korzysta z prawa do obrony, w tym z prawa do korzystania z pomocy obrońcy. O uprawnieniu tym, jak i innych uprawnieniach, podejrzany jest informowany przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze przed pierwszym przesłuchaniem. Stosownie do treści art. 300 k.p.k. **pouczenie** ma formę pisemną i wręcza się je podejrzanemu, przy czym fakt otrzymania pouczenia potwierdza on podpisem.

Opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości **formularze** protokołów przesłuchań i **druki pouczeń** wskazują na podstawę prawną i treść uprawnień i obowiązków. **Nie wskazują jednak w sposób szczegółowy i oczywisty**, w jaki sposób uprawnienie do „korzystania z pomocy obrońcy” wykorzystać oraz w jaki sposób, będąc pozbawionym wolności, udzielić adwokatowi pełnomocnictwa do występowania w sprawie¹²⁰. Na tym etapie postępowania niezorientowany w obowiązujących przepisach podejrzany nie otrzymuje także pisemnej informacji o możliwości wystąpienia do sądu o wyznaczenie obrońcy z urzędu.

¹²⁰ Pouczenie o uprawnieniach i obowiązkach podejrzanego będące załącznikiem do protokołu przesłuchania podejrzanego stanowi, iż „Podejrzanemu przysługuje prawo do: [...] korzystania z pomocy obrońcy; żądania przesłuchania go z udziałem ustanowionego obrońcy, którego niestawiennictwo nie tamuje przesłuchania”. Z kolei druk protokołu przesłuchania podejrzanego zawiera rubrykę o treści: „Pouczono podejrzanego o prawie do [...] korzystania z pomocy obrońcy [...]”.

Z przepisów prawa¹²¹ wynika szczególne uprawnienie prokuratora do uznania na podstawie okoliczności sprawy, czy podejrzany jest, czy też nie jest w stanie ponieść kosztów obrony. W przypadku, gdy prokurator uzna, że dana osoba nie jest w stanie ponieść kosztów obrony, powinien ją pouczyć o prawie wystąpienia z żądaniem wyznaczenia obrońcy z urzędu¹²².

Rozwiązanie to wprowadza swoiste **kategorie podejrzanych**, którzy w zależności od uznania prokuratora zostaną lub nie zostaną poinformowani o prawie, przesłankach i sposobie wykorzystania możliwości wynikających z treści art. 78 § 1 k.p.k. Nieuzasadnione wydaje się powiązanie udzielenia informacji o przysługującym prawie z okolicznościami sprawy. Wiedzę o okolicznościach sprawy gromadzi się przez pewien czas, stopniowo ją uzupełniając w toku dochodzenia lub śledztwa. Tymczasem już podczas odbierania danych osobowych, przy pierwszym przesłuchaniu, organa procesowe uzyskują informację na temat zarobków, stanu majątkowego, liczby osób na utrzymaniu i inne dane, które umożliwiają wyciągnięcie stosownych wniosków.

Zgodnie z art. 16 § 1 k.p.k. organ prowadzący postępowanie jest obowiązany pouczyć uczestników postępowania o przysługujących im uprawnieniach (i obowiązkach), a brak pouczenia lub mylne pouczenie nie może wywoływać ujemnych skutków procesowych dla osoby, której dotyczy. Informacje powinny być udzielane w miarę potrzeby nawet wówczas, gdy ustawa wyraźnie takiego obowiązku nie przewiduje (art. 16 § 2 k.p.k.).

Natomiast w przypadku **osób nieletnich** prokurator ma obowiązek niezwłocznie wystąpić z wnioskiem do prezesa właściwego sądu o wyznaczenie obrońcy z urzędu, o ile w aktach sprawy nie znajduje się pełnomocnictwo dla obrońcy z wyboru ustanowionego przez podejrzanego lub inną osobę¹²³.

¹²¹ Rozporz. Ministra Sprawiedliwości z 11 IV 1992 r., Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury, Dz. U. nr 38 z 1992, poz. 163, z późn. zm.

¹²² § 111 ust. 1 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

¹²³ § 111 ust. 2 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury.

V.2.2. Tymczasowe aresztowanie

Wobec zatrzymanego podejrzanego o popełnienie przestępstwa dopuszcza się możliwość zastosowania środków zapobiegawczych, wśród których najsurowszym jest tymczasowe aresztowanie¹²⁴ stosowane na czas oznaczony lub warunkowo do chwili złożenia poręczenia majątkowego¹²⁵.

O zastosowaniu tymczasowego aresztowania w toku postępowania przygotowawczego postanawia sąd na wniosek prokuratora. Przed zastosowaniem tego środka sąd jest obowiązany przesłuchać podejrzanego¹²⁶. Obowiązku takiego nie ma prokurator kierujący wnioskiem o zastosowanie tymczasowego aresztowania. Wobec tego, nie w każdym przypadku dojdzie do równoczesnego złożenia wniosku o zastosowanie tymczasowego aresztowania i wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu dla podejrzanego, którego cechy wskazują na potrzebę stosowania obrony obowiązkowej. Rzadko też przed wyznaczeniem terminu posiedzenia w przedmiocie stosowania tymczasowego aresztowania dochodzi do złożenia wniosku o wyznaczenie dla podejrzanego obrońcy z urzędu .

Decyzja o zastosowaniu tymczasowego aresztowania zapada na posiedzeniu w składzie jednoosobowym. Do udziału w przesłuchaniu sąd dopuszcza ustanowionego obrońcę wówczas, gdy ten się stawi. Zgodnie z art. 249 § 3 k.p.k. zawiadomienie obrońcy o terminie posiedzenia „nie jest obowiązkowe”. Jeżeli jednak podejrzany o to wnosi, sąd zawiadamia obrońcę, bądź też odmawia zawiadomienia, gdy uzna, że spowodowałoby ono opóźnienie i wydanie orzeczenia nie byłoby możliwe przed upływem 24 godzin od przekazania podejrzanego do dyspozycji sądu (czas ten biegnie od godziny złożenia w sądzie wniosku prokuratora).

Jak wynika z omówionego wyżej stanu prawnego, stawiennictwo obrońcy jest możliwe w wyniku jego inicjatywy lub na wyraźną prośbę podejrzanego. Z kolei przepisy regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych¹²⁷ nakładają na sędziego obowiązek powiadomienia o terminie

¹²⁴ Art. 258 k.p.k.

¹²⁵ Art. 257 § 2 k.p.k.

¹²⁶ Art. 249 § 3 k.p.k.

¹²⁷ § 360; Rozporz. Ministra Sprawiedliwości, Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. nr 38 z 1987, poz. 218 z późn. zm.

posiedzenia w przedmiocie tymczasowego aresztowania prokuratora oraz obrońcy, jeżeli został już ustanowiony i zgłosił swój udział w czynnościach sądowych.

Z opisanego stanu prawnego wynika, iż **dostęp do pomocy prawnej** dla osób pozbawionych wolności **jest ograniczony** na pierwszym etapie prowadzenia postępowania. W przypadku obrony obligatoryjnej uzależniony jest on od tego, jak szybko prokurator skieruje stosowny wniosek o wyznaczenie obrońcy. W przypadku obrony z urzędu, lecz nieobowiązkowej, zależy od tego, czy do zainteresowanego dotrze informacja o możliwości wnioskowania o adwokata z urzędu. Ważne jest także, po jakim czasie nastąpi wyznaczenie obrońcy oraz kiedy ten podejmie czynności zmierzające do doprowadzenia do osobistego kontaktu z podejrzanym znajdującym się w areszcie.

Jeżeli nawet do wystąpienia ze stosownymi wnioskami dojdzie niezwłocznie, prokurator nada bieg wnioskowi o wyznaczenie obrońcy z urzędu lub też pouczonego podejrzanego sporządzi wniosek, w którym należy wykazać, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony, nie przesądza to jeszcze o tym, że obrońca wyznaczony przez sąd podejmie swoje czynności niezwłocznie. Sąd bowiem musi wyznaczonego z listy adwokatów obrońcę poinformować pisemnie o nałożonym obowiązku zawodowym, a tenże stosowne pismo odebrać (a może np. być na urlopie lub chorować). Dane wyznaczonego obrońcy sąd przekazuje prokuratorowi, aby ten mógł należyście powiadamiać obrońcę o czynnościach procesowych wymagających jego udziału.

Z informacji otrzymywanych od prokuratorów i osób zwracających się do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z prośbą o pomoc wynika, że w nie-małej liczbie przypadków do pierwszego osobistego kontaktu pomiędzy podejrzanym a jego obrońcą dochodzi podczas czynności końcowego zaznajomienia się z aktami sprawy przed skierowaniem aktu oskarżenia do sądu, w której to czynności udział obrońcy w wypadkach obrony obligatoryjnej, określonych w art. 79 k.p.k., jest obowiązkowy.

Celem usprawnienia przebiegu postępowania zmiany k.p.k. zlikwidowały obligatoryjny udział obrońcy z urzędu w czynnościach poprzedzających zamknięcie postępowania. Zlikwidowano także obowiązek powiadomienia podejrzanego i obrońcy o terminie końcowego zaznajomienia z materiałami

postępowania wprowadzając instytucję powiadomienia „na wiosek podejrzanego lub jego obrońcy”¹²⁸. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązania te w związku z przypadkami niestawiennictwa obrońców (często z powodu kolizji terminów) mogą mieć wpływ na tempo zakończenia postępowania przygotowawczego. Nie można jednak uniknąć pytania, czy nie odsuwają one w czasie – aż do pierwszej rozprawy sądowej – osobistego kontaktu oskarżonego z obrońcą z urzędu.

V.3. Zagrożenie karą pozbawienia wolności a dostęp do pomocy prawnej

Z przytoczonych wyżej orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu wynika, że przy braku środków na wynajęcie adwokata zagrożenie karą pozbawienia wolności jest jednym z kryteriów decydujących o konieczności zapewnienia oskarżonemu obrońcy (obok skomplikowania sprawy czy zdolności oskarżonego do samodzielnej obrony).

Prawo polskie przewiduje, że oskarżony **musi mieć obrońcę** (obrona obligatoryjna) m.in. wtedy, jeśli zarzucono mu **zbrodnię** (czyli przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3 albo karą surowszą)¹²⁹.

W przypadku oskarżenia o popełnienie występku obrona obowiązkowa nie przysługuje. Tymczasem polskie prawo karne określa wiele występków, w których możliwa kara pozbawienia wolności sięga np. pięciu, dziesięciu czy nawet dwunastu lat. Można więc zgodnie z prawem zostać ukaranym karą **wieloletniego pozbawienia wolności** (maksymalnie do 12 lat) w wyniku procesu, który toczył się **bez udziału obrońcy**¹³⁰! W praktyce Helsińska Fundacja Praw Człowieka nie spotkała się z taką sprawą, jednak znane są nam przypadki orzeczenia kar 5–6 lat pozbawienia wolności w sprawach bez udziału adwokata.

¹²⁸ Art. 321 § 1 oraz § 3 k.p.k. w nowym brzmieniu; k.p.k. – 1 VII 2003.

¹²⁹ Art. 80 k.p.k.

¹³⁰ Występki, co do których kodeks karny przewiduje karę do 12 lat pozbawienia wolności, są określone np. w art.: 154 § 2, 156 §3, 163 § 3, 165 § 3, 166 § 1, 173 § 3, 185 § 2, 197 § 3, 207 § 3, 228 § 5, 229 § 4, 280 § 1.

Podczas seminarium przedstawiciele krajów Grupy Wyszehradzkiej w Słowacji¹³¹ eksperci Rady Europy (Frank Brady, Valerie Petit, Hans Schoenmakers) zalecili rozszerzenie prawa do bezpłatnej (lub częściowo bezpłatnej) pomocy prawnej na wszystkie sprawy, w których oskarżonemu grozi kara pozbawienia wolności, niezależnie od rozmiaru tej kary, a także na sprawy cywilne, w których przyznanie pomocy prawnej jest niezbędne dla zagwarantowania rzetelnego procesu w rozumieniu art. 6 konwencji europejskiej¹³².

Mimo prowadzenia szczegółowych statystyk sądowych **nie zbiera się w Polsce informacji** o liczbie oskarżonych **niereprezentowanych przed sądem**. Nie zbiera się także danych na temat liczby skazanych na karę bezwzględnego pozbawienia wolności bez udziału adwokata w sprawie. Wobec braku odpowiednich danych niemożliwe jest oszacowanie skali zjawiska¹³³.

Badanie osób odbywających karę pozbawienia wolności. W ramach badań przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w grudniu 2001 r.¹³⁴ odbyliśmy rozmowy wedle kwestionariusza¹³⁵ w zakładach karnych z osadzonymi (200 osób) odbywającymi karę pozbawienia wolności, skazanymi za występki w postępowaniu, w którym byli: niereprezentowani (72 osoby), byli reprezentowani przez adwokata z wyboru (55 osób), byli reprezentowani przez adwokata z urzędu (73 osoby).

Wymiar orzeczonej kary bezwzględnego pozbawienia wolności a reprezentacja

Kara	Reprezentowani z wyboru	Reprezentowani z urzędu	Niereprezentowani
do 1 roku	5%	5%	15%
1 – 3 lata	60%	60%	75%
pow. 3 lat	35%	35%	5%
Razem osób 198	54	72	72

¹³¹ Trecianske Teplice, 11–12 XII 2000 r.

¹³² Cała opinia ekspertów Rady Europy znajduje się w cz. IX raportu.

¹³³ Por. cz. II.3. raportu, w której wskazujemy, że w wielu sprawach karnych obrońca nie występuje.

¹³⁴ Więcej informacji o badaniach znajduje się w cz. IV raportu oraz w cz. X – załączniki.

¹³⁵ Kwestionariusze stanowią załącznik do raportu, zob. cz. X.

Z zestawienia wynika, że w przypadku większego zagrożenia karą (czy poważniejszego zarzutu, który decyduje o tym zagrożeniu) liczba osób niereprezentowanych znacznie się zmniejsza. Osoby skazane na kary powyżej 3 lat pozbawienia wolności rzadko są niereprezentowane¹³⁶. Pamiętać jednak trzeba, co także podnosi w swoim orzecznictwie Trybunał w Strasburgu, że kara pozbawienia wolności jest karą bardzo dolegliwą niezależnie od czasu jej trwania.

Reprezentacja a wykształcenie

Wykształcenie	Reprezentowani z wyboru	Reprezentowani z urzędu	Niereprezentowani
Niepełne podstawowe, podstawowe, zawodowe	80%	85%	95%
Średnie, wyższe	20%	15%	5%
Razem osób 198	54	72	72

Choć z zestawienia wynika, że nie ma znaczących różnic w wykształceniu w poszczególnych kategoriach skazanych, to jednak widać, że wśród niereprezentowanych osób słabiej wykształconych jest więcej. Wśród skazanych niereprezentowanych (72 osoby) jednak 80% osób wiedziało o możliwości ubiegania się o obrońcę z urzędu (wśród reprezentowanych tę wiedzę deklarowało 90%).

Wiedza respondentów niereprezentowanych o możliwości ubiegania się o adwokata z urzędu (odpowiedzi udzieliły 53 osoby) pochodziła przede wszystkim od współosadzonych (30% badanych) oraz rodziny (ponad 25% badanych). Na sąd jako źródło informacji wskazało poniżej 5% badanych (dwie osoby), a na prokuratora – mniej niż 10% (czterech badanych).

Spośród 72 skazanych niereprezentowanych przez adwokata tylko 16 osób (około 20%) próbowało go znaleźć, z czego 12 osób złożyło wnioski o wyznaczenie obrońcy z urzędu. Skazani niereprezentowani, którzy nie starali się

¹³⁶ Trzeba jednak mieć na względzie niewielką próbę skazanych – 72 osoby niereprezentowane.

o adwokata, w 65% chcieliby go jednak mieć w swojej sprawie. Na pytanie, dlaczego, odpowiadali, że adwokat mógłby pomóc (85%) i że sami nie mają wiedzy prawniczej (15%). Natomiast 25% skazanych niereprezentowanych nie próbowało znaleźć adwokata i zadeklarowało, że nie chciałoby go mieć. Uzasadniali to w sposób następujący: 35% uznało, iż adwokata nie potrzebuje, 30% osób jako uzasadnienie podało, iż zgadza się z aktem oskarżenia, a 20% uznało, że adwokat by im nie pomógł.

Na pytanie o przyczyny niepodjęcia prób znalezienia adwokata badani niereprezentowani (56 osób) odpowiadali najczęściej następująco (procent ilości wskazań; można było podać do dwóch odpowiedzi):

- „nie jest mi potrzebny” – 40%,
- „mówi się, że jest za drogi” – 25%,
- „nie wiedziałem, jak go znaleźć” – 10%,
- „nie wiedziałem, że mogę się starać” – 5%.

Skazani niereprezentowani, którzy składali wniosek o wyznaczenie adwokata z urzędu (12 osób), motywowali to (można było podać więcej niż jeden powód):

- niskimi dochodami (9 osób),
- złym stanem zdrowia (3 osoby),
- nieznaną prawą (3 osoby),
- złym stanem zdrowia psychicznego (2 osoby).

Według czterech spośród 12 respondentów, którzy składali wniosek o wyznaczenie adwokata z urzędu, sąd nie uzasadnił swojej odmowy.

Ponad 80% ankietowanych niereprezentowanych nie próbowało uzyskać dodatkowej pomocy prawnej. Podane przyczyny były następujące: nie potrzebuję (35%), nie wiedziałem, do kogo się zwrócić (25%), nie wiedziałem, że mogę (15%), to by nie pomogło (10%), nie pomyślałem o tym (5%). Prawie 85% skazanych niereprezentowanych deklarowało, iż ma w więzieniu dostęp do kodeksów, 10% twierdziło, że nie ma, a ponad 5% nie wiedziało (takie same proporcje w odpowiedzi na to pytanie wystąpiły w grupie reprezentowanych).

V.4. Wnioski

Podsumowując można stwierdzić, że brak szczegółowego określenia, w jaki sposób osoba uboga ma „należycie wykazać”, iż nie jest w stanie ponieść kosztów obrony, powoduje w praktyce ograniczenia w dostępie do pomocy prawnej. Wnioskodawcy nie wiedzą, jak mają to zrobić, sądząc często, że samo oświadczenie o braku środków wystarczy. Zwłaszcza osoby pozbawione wolności są w trudnej sytuacji.

Sytuację tę znacznie poprawiłoby, a przede wszystkim zobiektywizowało kryteria przyznawania obrońcy z urzędu, **wprowadzenie szczegółowego „kwestionariusza zamożności”**, zawierającego instrukcję, jak należy go wypełnić i jakie dokumenty powinno się dołączyć¹³⁷.

W przypadku niedofinansowania sądów przyznawanie obrońców lub pełnomocników z urzędu może być poważnie ograniczane – jako wydatek „drugoplanowy” dla samego sądu. Może to prowadzić do sytuacji, w której przestrzeganie prawa do rzetelnego procesu sądowego będzie zbyt mało zależało od bieżącego stanu finansów państwa.

Rozważyć należy wprowadzenie możliwości **zaskarżania** postanowień o odmowie przyznania obrońcy z urzędu, zwłaszcza w przypadku uznaniowych w dużej mierze kryteriów jego przyznawania. Możliwość taka istnieje zarówno w procedurze cywilnej, jak i administracyjnej, nie ma uzasadnienia różnicowanie w tej mierze sytuacji osoby wnioskującej o przyznanie pomocy prawnej z urzędu. Brak pomocy prawnej może być oczywiście jednym z argumentów podnoszonych w apelacji, jednak osoba pozbawiona tej pomocy ma ograniczone możliwości przywołania takiej argumentacji.

Rozstrzygnięcia wymaga także problem, **kto decyduje** o przyznaniu obrońcy. Choć przepisy mówią o wyznaczeniu adwokata z urzędu przez prezesa sądu, w rzeczywistości decyzje te podejmują nie tylko przewodniczący wydziałów, czyli sędziowie funkcyjni, ale także sędziowie orzekający w danej sprawie, co podaje w wątpliwość obiektywizm i bezstronność ich oceny.

¹³⁷ W kolejnej VI cz. raportu wskazujemy na prace dotyczące procedury cywilnej i administracyjnej, które stwarzają możliwość sformułowania odpowiednich kwestionariuszy.

Wątpliwości może budzić uzależnianie przyznania obrońcy od zasobów finansowych rodziny, zwłaszcza dalszej (w odpowiedzi otrzymanej przez nas z sądu wymienia się np. dziadków oskarżonego). Odpowiedzialność karna jest odpowiedzialnością indywidualną. Po drugie, w praktyce rodzina może oskarżonemu pomagać, ale bywa też tak, że się od niego odcina.

Wiele do życzenia pozostawiają także niektóre **uzasadnienia decyzji o odmowie** przyznania pomocy prawnej z urzędu. Zdarza się, że sąd poprzestaje na ogólnym stwierdzeniu, iż oskarżony nie wykazał w sposób należyty, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony. Inne uzasadnienia z kolei odnoszą się do sytuacji z przeszłości i nie oceniają obecnych możliwości finansowych oskarżonego.

Jak wcześniej wykazano, szczególne problemy wiążą się z uzyskaniem pomocy prawnej na wstępnym etapie postępowania – zwłaszcza przy zatrzymaniu i tymczasowym aresztowaniu. Jak można próbować rozwiązać przedstawione wyżej problemy? Proponujemy **opracowanie** prostych, przejrzystych, zrozumiałych **pouczeń** informujących o możliwościach i sposobach korzystania z prawa do obrony we wszystkich przypadkach – obrony z wyboru, z urzędu i obligatoryjnej oraz formularza wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu, a nie poprzestawanie na ogólnikowej informacji o prawie do obrony.

Rozważenia wymaga także możliwość powołania, wzorem innych krajów, instytucji „adwokatów dyżurnych”, **udzielających pomocy prawnej w sytuacjach nagłych**, czyniących to dla osób kwalifikujących się do uzyskania pomocy prawnej z urzędu na koszt państwa.

Innym rozwiązaniem jest **powołanie instytucji „biura obrońcy publicznego”**, w którym zatrudnieni adwokaci, zajmujący się tylko sprawami „z urzędu”, byłiby bardziej dostępni niż adwokaci wyznaczani z listy i dodatkowo mogliby sprawować wspomniane dyżury.

Rozważyć także warto wprowadzenie możliwości **częściowego zwolnienia od ponoszenia kosztów** pomocy prawnej z urzędu w sprawach karnych. Uelastycznienie w tej mierze systemu pomocy prawnej działałoby z korzyścią zarówno dla budżetu państwa, jak i wnioskujących o tę pomoc¹³⁸.

¹³⁸ Por. na ten temat uwagi w cz. VI raportu co do postępowania cywilnego i administracyjnego.

Postulujemy wreszcie zmiany w opracowywanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości **formularzach sprawozdań statystycznych** tak, by zawierały one informację o fakcie reprezentacji oskarżonego przez obrońcę. Dzięki takim sprawozdaniom będzie można określić, ile osób w postępowaniu karnym jest pozbawionych pomocy prawnej, ile takich osób zostaje skazanych na karę pozbawienia wolności, jaka jest w związku z tym **skala potrzeb**.

Opierając się na utrwalonym orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, rozważyć trzeba nowelizację prawa karnego tak, by nie dopuszczać do możliwości skazania na karę **bezwzględnego pozbawienia wolności** bez udziału obrońcy w sprawie.

Należy także wyrazić niepokój związany z **ostatnią nowelizacją** kodeksu postępowania karnego¹³⁹. Ograniczono w niej zakres obrony obywatelskiej – istnienie uzasadnionej wątpliwości co do poczytalności oskarżonego w przypadku braku jej potwierdzenia w wyniku badań może spowodować cofnięcie wyznaczenia obrońcy. Podobne ograniczenie wynika ze zmiany przepisów dotyczących obowiązkowej obrony, gdy postępowanie odbywa się przed sądem okręgowym jako sądem pierwszej instancji, a oskarżony **jest** pozbawiony wolności. Wcześniej fakt pozbawienia wolności warunkował obronę obowiązkową, po zmianach – zwolnienie oskarżonego spowoduje brak obrony obowiązkowej.

Rozwiązania te mogą służyć eliminacji nadużywania obrony z urzędu przez oskarżonych, których na wynajęcie adwokata stać. Mogą one jednak także spowodować dalszy wzrost liczby osób niereprezentowanych, skazywanych na karę pozbawienia wolności, a których na wynajęcie adwokata nie stać.

Także wspomniane ograniczenie dotyczące zaznajamiania się oskarżonego w obecności obrońcy z materiałami postępowania może i zapewne będzie miało dwojaki efekt. Przyspieszy – zgodnie z intencją ustawodawcy – postępowanie, jednak jednocześnie – przy braku standardów minimalnych pracy obrońców z urzędu¹⁴⁰ – spowoduje, że częściej niż obecnie pierwszy kontakt oskarżonego z jego obrońcą z urzędu nastąpi dopiero podczas pierwszej

¹³⁹ Cyt. wcześniej przepisy, które weszły w życie 1 VII 2003 r.

¹⁴⁰ Bardziej szczegółowo potrzebę takich standardów minimalnych omawiamy w cz. VII raportu poświęconej jakości pracy pełnomocników.

rozprawy sądowej, co się zdarza obecnie, choć w mniejszym zakresie, niż spowoduje to zmiana k.p.k., a co poważnie podaje w wątpliwość rzetelność i jakość obrony.

Wreszcie postulujemy synchronizację prac nad dostępem do pomocy prawnej w poszczególnych postępowaniach (głównie postępowaniach karnym, cywilnym, administracyjnym), co pozwoli na tę problematykę spojrzeć całościowo, wprowadzić – tam, gdzie to możliwe – ujednoczone i przejrzyste kryteria i procedury oraz pozwoli uniknąć niepotrzebnych różnic¹⁴¹.

V.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Jeżeli chodzi o kwestię postępowania karnego i obrony, to trochę zatrważa mnie myśl, którą tutaj wygłoszono dwukrotnie, a która przebija się przez dokumenty europejskie, a więc dokumenty, które są dla nas pewną wytyczną. Że jeżeli sprawa grozi pozbawieniem wolności, to oskarżony powinien, gdy nie może sobie sam opłacić obrony z wyboru – a więc gdy jego stan majątkowy jest odpowiadający temu pojęciu „ubóstwa sądowego” – to powinien mieć zagwarantowaną obronę z urzędu.

Otóż polski standard prawa karnego jest taki, że niewiele jest przestępstw, za które sprawcy są sądzeni przed sądami polskimi, a za które nie grozi choćby potencjalnie kara pozbawienia wolności. Wprawdzie mamy olbrzymią liczbę takich instytucji prawa karnego, które w ostateczności prowadzą do tego, że kara bezwzględna pozbawienia wolności – czyli wykonywana, a nie zawieszona warunkowo – nie jest orzekana, to jednak potencjalnie ta kara grozi w przeważającej liczbie przestępstw, za które jest uruchamiana odpowiedzialność sądowa. [...]

A więc w materii prawa karnego problem zacznie się dopiero wtedy, gdy podwyższymy standard obligatoryjnej obrony i wybierzemy jakby dwa

¹⁴¹ Por. bardziej szczegółowe uwagi na ten temat w cz. VI raportu.

rozwiązania: pierwsze, gdzie jest bezwzględny obowiązek obrony i bez względu na to, czy oskarżony jest w stanie pokryć koszty obrony, czy nie, musi mieć obrońcę. Jak go nie ustanawia, to nie ma innego wyjścia jak ustanowienie mu obrońcy opłacanego przez instytucję publiczną, przez państwo, powiedzmy chwilowo. Drugi standard, gdzie jest pożądana ta obrona, i gdzie decyduje stan majątkowy, a więc pozostaje zawsze obowiązek wyboru obrońcy dla obrony własnych interesów i tylko gdy oskarżonego nie stać na obrońcę, to wtedy w pewnym zakresie czynów sąd musiałby mu obronę przyznać, nie mógłby, a musiałby. Dzisiaj jest to troszkę inaczej uregulowane w k.p.k., bo tam nie decyduje zagrożenie, tylko decyduje w każdej sprawie karnej sytuacja majątkowa. To jest wzorzec cywilny – bez względu na to, jaka jest waga sprawy. To jest bardzo egalitarny system, bo on zakłada, że każdy w każdej sprawie ma prawo do takiej samej obrony.

Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Raport opracowany przez Fundację Helsińską porusza ciekawą kwestię kryteriów [...] należytego wykazania niemożności pokrycia honorarium obrońcy z urzędu. Wydaje się niezbędne jednak, dla zachowania proporcji merytorycznych, zauważyć, że z kilku jednostkowych, oczywiście wadliwych, przypadków, wadliwych choćby w świetle przytoczonych poglądów SN, ale przede wszystkim z punktu widzenia zasad rzetelnej roboty, roboty sędziowskiej, a nade wszystko stosowania zdrowego rozsądku, nie należy wyciągać wniosków zbyt daleko idących. Wnioski takie nie tylko winny wystrzegać się nieuprawnionego uogólnienia, nieuprawnionego z uwagi na śladową zbadaną grupę (kilku spośród kilkuset tysięcy spraw), ale przede wszystkim należy zachować pewną pokorę i zaufanie, że sędziowie potrafią sami, bez enumeratywnej ceduły, trafnie ocenić, co to znaczy „należyte wykazanie” ubóstwa, a co jest próbą naciągania Skarbu Państwa czyli ogółu obywateli płacących podatki. I mimo tego trochę krytycznego zapatrywania, wyrażanego dopiero co, z aprobatą należy odnieść się do słusznej uwagi Raportu, że oskarżonemu nie przysługuje środek odwoławczy od decyzji odmawiającej mu przyznania obrońcy z urzędu. Tego rodzaju korektę legislacyjną de lege ferenda należy poprzeć, zwłaszcza że pozostaje w bezpośrednim związku z realizacją prawa do obrony.

Maciej Kobic, adwokat, Częstochowa:

Przepisy przewidują obowiązek obrony z urzędu dla osoby, co do której zachodzi uzasadniona wątpliwość co do jej poczytalności. W praktyce wygląda to tak, że podejrzany w postępowaniu przygotowawczym, czy oskarżony już w postępowaniu sądowym, oświadcza, że leczył się psychiatrycznie, czy też w przeszłości przeżył zapalenie opon mózgowych. W takim przypadku powoływani są biegli psychiatrzy, którzy wydają opinię co do stanu poczytalności tej osoby. Często jest tak, że opinia biegłych stwierdza, że osoba (tu głównie o to chodzi) a tempore criminis miała pełną zdolność do kierowania swoim postępowaniem, a we wnioskach końcowych dowiadujemy się, że osoba jest kimś, kto prezentuje wysoki poziom intelektualny, nie stwierdza się żadnych odstępstw od normy co do psychiki tej osoby. Wiadomo, że w takich przypadkach zarówno prokurator, jak i sąd, prezes sądu wyznacza obrońcę z urzędu. W gronie tych ludzi zdarza się, że są to osoby o bardzo wysokim statusie majątkowym, o czym wszyscy obecni tu adwokaci doskonale wiedzą. Często [osoba taka] przyjeżdża do tego sądu, gdzie korzysta z bezpłatnej pomocy prawnej, luksusowym samochodem, ciesząc się z udziału swojego obrońcy z urzędu, którego dostaje – czy tego chce, czy nie chce. [...] Wydaje się, że takie osoby, co do których rzeczywiście stwierdzono niepoczytalność, oczywiście muszą korzystać z pomocy obrońcy z urzędu, natomiast te osoby, o których mówiłem, wydaje się, że nie.

CZEŚĆ VI

DOSTĘP DO POMOCY PRAWNEJ Z URZĘDU W SPRAWACH CYWILNYCH I ADMINISTRACYJNYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA

Kierunek, w jakim zmierzać powinny państwa członkowskie Rady Europy, organizując system pomocy prawnej, wyznacza między innymi Zalecenie nr R (93) 1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych¹⁴². Komitet Ministrów zaleca państwom między innymi, by ułatwiały efektywny dostęp do sądów najuboższym, zwłaszcza poprzez:

- rozciąganie pomocy prawnej lub innych form pomocy na wszystkie typy spraw rozpatrywanych przez sądy (cywilne, karne, handlowe, administracyjne, socjalne) i na wszystkie postępowania sporne i niesporne, niezależnie od zdolności zainteresowanych osób do podejmowania czynności sądowych;

- uznawanie prawa do obecności przy czynnościach odpowiedniego prawnika, na ile to możliwe prawnika z wyboru danej osoby, który otrzyma odpowiednie wynagrodzenie;

- ograniczanie okoliczności, w jakich odpowiednie władze mogą odmówić przyznania pomocy prawnej, głównie do tych przypadków, w których powodami odmowy są niedopuszczalność lub oczywisty brak widoków na pozytywne rozpatrzenie sprawy lub też gdy przyznanie pomocy prawnej nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości;

- upraszczanie procedury przyznawania pomocy prawnej najuboższym i rozważenie natychmiastowego przyznawania doraźnej pomocy prawnej tam, gdzie to tylko możliwe;

¹⁴² Przyjęte przez Komitet Ministrów 8 I 1993 r., pełny tekst znajduje się w cz. IX raportu.

– zwracanie kosztów pomocy prawnej dla najuboższych, nie wykluczając możliwości pokrywania skromnej części kosztów przez osoby korzystające z takiej pomocy, gdy tak przewiduje prawo krajowe.

Artykuł 86 kodeksu postępowania cywilnego przewiduje, iż strona lub jej przedstawiciel ustawowy może działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników. Strona może wynająć prywatnie lub wystąpić z wnioskiem o przyznanie z urzędu profesjonalnego pełnomocnika – adwokata, radcy prawnego. Pełnomocnikami strony mogą także być¹⁴³ rodzice, małżonek, rodzeństwo, zstępni, osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, a więc osoby bliskie z uwagi na wzajemne relacje rodzinne. Pełnomocnikiem może być także współuczestnik sporu, czyli osoba, która przed sądem występuje w tej samej roli co strona, a jej prawa lub obowiązki oparte są na tej samej podstawie faktycznej i prawnej co prawa czy obowiązki strony. Współuczestnikiem mogą być m.in. organizacje społeczne.

VI.1. Zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych

W polskim postępowaniu cywilnym **warunkiem wyznaczenia pełnomocnika z urzędu** jest uzyskanie całkowitego lub częściowego zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych. Ustawa z 13 VI 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁴⁴ w art. 2 zalicza do kosztów sądowych opłaty sądowe i zwrot wydatków. Opłaty sądowe to wpis i opłata kancelaryjna.

Od konieczności ponoszenia kosztów sądowych ustawodawca na mocy art. 111 §1 kodeksu postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.) zwolnił osoby dochodzące ustalenia ojcostwa i roszczeń z tym związanych, strony dochodzące roszczeń alimentacyjnych oraz pracowników w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Wniosek o zwolnienie od obowiązku uiszczenia kosztów sądowych jest wolny od opłaty sądowej¹⁴⁵. Wniosek taki może złożyć osoba fizyczna, która

¹⁴³ Art. 87 k.p.c.

¹⁴⁴ Dz. U. nr 24, poz. 110, z późn. zm.

¹⁴⁵ Art. 10 pkt 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych.

jednocześnie pisemnie oświadczy, że nie jest w stanie ponieść tych kosztów bez uszczerbku utrzymania koniecznego siebie i rodziny¹⁴⁶.

Strona ubiegająca się o zwolnienie od kosztów sądowych jest obowiązana do złożenia oświadczenia zawierającego **dokładne dane o stanie rodzinnym, majątku i dochodach**. Ocena, czy oświadczenie to jest wystarczające do przyznania zwolnienia od kosztów, należy do sądu. Sąd może zarządzić stosowne **dochodzenie**, jeżeli powźmie wątpliwości co do stanu majątkowego strony wnioskującej o zwolnienie od kosztów. Jakkolwiek z przepisu art. 113 §1 k.p.c. wynika tylko obowiązek złożenia oświadczenia, brzmienie §127 regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych wskazuje na to, że domagający się zwolnienia od kosztów musi udokumentować należycie swój stan majątkowy i rodzinny, a więc przedstawić obok oświadczenia także dowody potwierdzające jego prawdziwość.

Na podstawie §127 ust. 1 regulaminu przewodniczący wydziału może wyznaczyć termin do złożenia dokumentów dotyczących stanu majątkowego i rodzinnego, pod rygorem oddalenia wniosku. Możliwość przeprowadzenia dochodzenia, o którym mowa w art. 116 §1 k.p.c., konkretyzuje § 127 ust. 2 wskazując, iż w toku ustaleń w zakresie stosunków osobistych i majątkowych stron sąd zwraca się do właściwych państwowych lub społecznych jednostek organizacyjnych o nadesłanie odpowiednich informacji. Sąd może odmówić zwolnienia z kosztów sądowych stronie w razie stwierdzenia oczywistej bezzasadności jej powództwa lub obrony¹⁴⁷. Na odmowę zwolnienia od kosztów sądowych **przysługuje zażalenie**¹⁴⁸.

Zwolnienie od kosztów sądowych może być przyznane w zasadzie w każdym stadium postępowania, a więc także w przypadku, gdy zachodzi potrzeba sporządzenia apelacji lub kasacji. Wniosek taki zgłoszony po raz pierwszy w postępowaniu apelacyjnym lub kasacyjnym sąd odwoławczy może na podstawie art. 115 k.p.c. przekazać do rozpoznania sądowi pierwszej instancji¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Art. 113 §1 k.p.c.

¹⁴⁷ Art. 116 §2 k.p.c.

¹⁴⁸ Art. 394 §1 k.p.c.

¹⁴⁹ Niekiedy jest to niezbędne z uwagi na umożliwienie rozpoznania zażalenia przez wyższą instancję.

Na podstawie art. 771 k.p.c. zwolnienie od kosztów sądowych przyznane stronie przez sąd w postępowaniu rozpoznawczym lub przynależne z mocy ustawy¹⁵⁰ działa także w postępowaniu egzekucyjnym, dlatego §217 „Regulaminu wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych” przewiduje opatrzenie tytułów wykonawczych wydawanych wierzycielom stosowną klauzulą zawierającą informację o istnieniu zwolnienia z kosztów sądowych.

Zwolnienie od kosztów sądowych może być w każdej chwili cofnięte. Przesłanki takiej decyzji sądu oraz jej skutki określa art. 120 §1, 2 i 3 k.p.c. W przypadku, gdy przyczyny zwolnienia z kosztów nie istniały lub przestały istnieć, sąd cofa także ustanowienie adwokata lub radcy prawnego z urzędu, nakazując uiszczenie opłat i wynagrodzenia (jeśli przyczyny ustały, sąd może obciążyć stronę kosztami częściowo).

W dalszym ciągu pozostaje aktualna teza Sądu Najwyższego¹⁵¹, w myśl której strona zamierzająca wnieść sprawę do sądu powinna liczyć się z koniecznością poniesienia określonych wydatków i na ten cel oszczędzać, ograniczając zaspokajanie bieżących potrzeb. „Dopiero wówczas, gdy poczynienie tych oszczędności prowadziło do wyraźnego uszczerbku utrzymania koniecznego strony i rodziny można mówić o istnieniu podstawy do przyznania zwolnienia”. Od ponad 40 lat sądy w Polsce powołują się na to rozstrzygnięcie, podejmując decyzje o odmowie zwolnienia z kosztów. W orzeczeniu z 27 X 1955 r.¹⁵² Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż jeżeli strona ma chwilowe trudności w zebraniu niezbędnej kwoty, zwolnienie z kosztów może być przyznane wtedy, gdy istnieje natychmiastowa potrzeba złożenia pozwu, a zwłoka doprowadziłaby do przedawnienia roszczeń.

W odróżnieniu od opisanego wcześniej problemu z trudnościami interpretacji „należytego wykazania” niemożności poniesienia kosztów obrony w sprawach karnych przepisy dotyczące zwolnienia od kosztów sądowych w sprawach cywilnych (warunkującego ewentualne przyznanie pełnomocnika z urzędu) są bardziej szczegółowe. Zawierają bowiem instrukcję o konieczności przedstawienia informacji o stanie rodzinnym, majątku i dochodach.

¹⁵⁰ Art. 111 §1 k.p.c.

¹⁵¹ Orzeczenie SN z 5 III 1959 r., 4 CZ 25/59 NP, 1960, nr 7–8.

¹⁵² UCZ 196/55, OSN 1957, poz. 11.

Jednak także w procedurze cywilnej brakuje **jednolitego kwestionariusza zamożności**, który znacznie ułatwiłby stronom składanie wniosków, a sądom sprawniejsze podejmowanie decyzji. To, że **odpowiedni formularz jest potrzebny**, nie ulega wątpliwości, bowiem sądy (o czym przekonaliśmy się prowadząc badania) same, na swój użytek, opracowują odpowiednie kwestionariusze. Nie są one ujednolicone, są mniej lub bardziej szczegółowe, czasem przyjmują formę wytycznych informujących, jakie informacje należy zawrzeć we wniosku o zwolnienie od ponoszenia kosztów, czasem zaś opracowywane są w formie bardzo szczegółowych kwestionariuszy do wypełnienia.

Sędziowie podczas spotkań przeprowadzonych w ramach projektu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka twierdzili, że zajmowanie się decydowaniem o zwolnieniu od ponoszenia kosztów zabiera im dużo czasu, wymaga korespondencji w celu dokładnego ustalenia stanu majątkowego wnioskodawcy i odciąża ich od zadań orzeczniczych. Z opinii sędziów wynika, że przyjęcie rozwiązania, w którym to nie sędzia zajmuje się ustalaniem sytuacji majątkowej wnioskodawcy i decydowaniem o zwolnieniu od kosztów, znalazłoby ich akceptację.

VI.2. Ustanowienie pełnomocnika z urzędu

Na mocy art. 117 §1 i 2 k.p.c. strona zwolniona na swój wniosek od ponoszenia kosztów sądowych w całości lub w części oraz strona korzystająca z ustawowego zwolnienia od kosztów może wnioskować o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu. Może nim być, w zależności od rodzaju sprawy cywilnej, adwokat lub radca prawny¹⁵³. Wniosek taki powinien zostać sporządzony na piśmie lub zgłoszony do protokołu w sądzie, w którym sprawa się toczy lub ma być wytoczona¹⁵⁴. Sąd uwzględnia wniosek, „jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego uzna za potrzebny”.

Ubieganie się o ustanowienie pełnomocnika z urzędu jest dopuszczalne w postępowaniu procesowym, nieprocesowym, z wniosku o zabezpieczenie

¹⁵³ Art. 4 ustawy o radcach prawnych wyklucza udział radcy prawnego w sprawie rodzinnej i opiekuńczej.

¹⁵⁴ Art. 114, 117 k.p.c.

dowodów i z wniosku o zabezpieczenie powództwa. Istnieje zatem możliwość ustanowienia go przed wniesieniem pozwu.

Ustanowienie z urzędu pełnomocnika dla strony nie może jednak być rozumiane jako obowiązek wytoczenia powództwa, gdyż pełnomocnika ustanawia się po to, by udzielił stronie potrzebnej porady prawnej. Niezasadne wniesienie pozwu lub środka odwoławczego naraziłoby klienta na koszty, co może być ocenione jak działanie na jego szkodę. Zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie adwokata lub radcy prawnego nie zwalnia bowiem strony w myśl art. 121 k.p.c. z obowiązku zwrotu kosztów przeciwnikowi. Nie ma jednakże żadnych danych, dzięki którym można by stwierdzić czy, i jeśli, to jak często, zdarza się odstąpienie przez stronę od wniesienia do sądu sprawy pod wpływem pomocy prawnej przyznanego przez sąd pełnomocnika z urzędu.

Pełnomocnik z urzędu może być ustanowiony także dla osoby prawnej, jeżeli wcześniej sąd zwolnił ją od kosztów sądowych, gdyż skutecznie wykażała brak dostatecznych środków na poniesienie tych kosztów¹⁵⁵.

Kryteriami decydującymi o tym, że udział adwokata lub radcy prawnego „jest potrzebny w sprawie” są: oceniana przez sąd zawilość sprawy pod względem prawnym lub faktycznym, jak też nieporadność wnioskującego. Potrzeba udziału pełnomocnika może wynikać również z zasady kontrydiktoryjności, gdy przeciwnik procesowy strony niezamożnej korzysta z pomocy pełnomocnika lub pełnomocników – profesjonalistów.

Pewne wątpliwości budzi jednak fakt, że o przyznaniu lub nie pełnomocnika decyduje sąd prowadzący sprawę. Rozstrzygający o tym sąd na sprawę przyznania wnioskodawcy pełnomocnika z urzędu może bowiem patrzeć przez swój, a nie strony, pryzmat. Niektórzy sędziowie sygnalizują, że jest im niezręcznie podejmować decyzje o przyznaniu lub nieprzyznaniu pełnomocnika. Z jednej strony dostrzegają potrzebę profesjonalnej reprezentacji strony, ale z drugiej zdają sobie sprawę z trudności budżetowych sądów. Prezesi sądów przyznają, że regularnie przypominają sędziom, żeby bardzo ostrożnie ustanawiali pełnomocników z urzędu i biegłych. Wedle jednego

¹⁵⁵ Art. 113 §2 k.p.c.

z prezesów sądu okręgowego w jego okręgu widać już efekty – wyraźnie spadła liczba zwolnień od kosztów (dużo odmów), dużo częściej niż kiedyś zdarza się zwolnienie częściowe.

Czasem, wierzymy, że wyjątkowo, dochodzi nawet do sytuacji absurdalnych. Jeden z sędziów opowiedział nam, że w pewnym sądzie rejonowym prezes sądu wezwał wszystkich sędziów i przedstawił im następującą alternatywę: albo będziecie przyznawać pełnomocników z urzędu i orzekać w zimie w płaszczach i w zimnych salach, albo kupimy węgiel na zimę, ale to oznacza, że każdy sędzia może tylko raz w miesiącu przyznać pełnomocnika z urzędu.

Zajmowanie się problematyką zwalniania od ponoszenia kosztów sądowych i przyznawania pełnomocnika jest także **dotatkowym obciążeniem dla sędziów**, którzy siłą rzeczy mają mniej czasu na orzekanie w sprawach podstawowych.

Uwzględniając wnioski, sąd wydaje postanowienie o ustanowieniu pełnomocnika z urzędu – adwokata lub radcy prawnego. Wydanie postanowienia jest na mocy art. 118 k.p.c. równoznaczne z udzieleniem pełnomocnictwa procesowego. Następnie sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub do rady okręgowej izby radców prawnych o wyznaczenie osoby do prowadzenia sprawy z urzędu. Właściwa rada wyznacza konkretnego adwokata lub radcę prawnego.

Nasze badania (spotkania z sędziami) ujawniły, że w rzeczywistości **praktyka** wyznaczania pełnomocników z urzędu czasami **wygląda inaczej**. Otóż zdarza się, że sędziowie „omijają” opisaną wyżej procedurę. Zamiast wysłać postanowienie o przyznaniu pełnomocnika z urzędu organom samorządu zawodowego sędziowie sami dokonują wyboru i powiadają konkretnego prawnika, iż wyznaczyli go do prowadzenia sprawy. Sędziowie odstępowanie od ustalonej prawem procedury uzasadniają najczęściej tym, iż wiedzą, który prawnik sumiennie i z korzyścią dla klienta zajmie się sprawą; przekazując decyzję do organów samorządu narażaliby stronę na współpracę z prawnikiem, co do którego sędziowie mają wyrobione negatywne zdanie wynikające z wcześniejszych złych doświadczeń z tym prawnikiem jako pełnomocnikiem z urzędu¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Skala tego zjawiska nie jest znana, ale spotkaliśmy sędziów, którzy przyznając pełnomocnika z urzędu co do zasady nie korzystają z organów samorządu prawniczego, a zawsze

Inaczej niż w prawie karnym, gdzie odmowa ustanowienia obrońcy z urzędu jest ostateczna i nie może być zaskarżana, w postępowaniu cywilnym na odmowę ustanowienia pełnomocnika z urzędu (tak jak w przypadku odmowy zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych) stronie **przysługuje zażalenie** do sądu wyższej instancji¹⁵⁷.

Osobnej refleksji wymagają przepisy dotyczące **wynagradzania pełnomocników z urzędu**. Pełnomocnik z urzędu ma prawo, z wyłączeniem strony, ściągnąć sumę należną mu z tytułu honorarium i wydatków z kosztów zasądzonych na rzecz tej strony od przeciwnika¹⁵⁸. Koszty przypadające adwokatowi od przeciwnika korzystają z prawa pierwszeństwa przed roszczeniami osób trzecich, a pełnomocnik z urzędu ma prawo do uzyskania klauzuli wykonalności w granicach należnej mu kwoty.

„W sprawie cywilnej, w której kosztami procesu został obciążony przeciwnik procesowy strony korzystającej z pomocy udzielonej przez adwokata lub radcę prawnego ustanowionego z urzędu, koszty, o których mowa w §21, sąd przyznaje po wykazaniu bezskuteczności ich egzekucji”¹⁵⁹. A zatem dopiero jeżeli egzekucja okaże się bezskuteczna i pełnomocnik wykaże to przed sądem, wynagrodzenie zostanie mu przyznane. Jeżeli jednak strona zastępowana przez pełnomocnika z urzędu sprawę przegra, na podstawie wniosku o przyznanie kosztów nieopłaconej pomocy prawnej wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego pokryje Skarb Państwa. Wskazane regulacje oznaczają, że przegranie sprawy przez stronę reprezentowaną przez pełnomocnika z urzędu skraca drogę do uzyskania wynagrodzenia, wygranie zaś powoduje **konieczność samodzielnego egzekwowania honorarium!**

sami wybierają konkretnych prawników – wcześniej pytając ich, czy wyrażają na to zgodę. Dotyczy to jednak małych sądów. Uzasadnienie jednego z sędziów wydziału rodzinnego było takie: w siedzibie mojego sądu jest dwóch adwokatów; jeden traktuje sprawy z urzędu sumiennie, natomiast powoływanie do sprawy drugiego byłoby fikcją, ponieważ nie przygotowuje się on do rozpraw, nie zna akt sprawy; wolę zatem sam zdecydować o osobie pełnomocnika, a nie zostawiać tej sprawy Okręgowej Radzie Adwokackiej, która może wyznaczyć prawnika niekompetentnego.

¹⁵⁷ Art. 394 §1 k.p.c.

¹⁵⁸ Art. 122 k.p.c.

¹⁵⁹ § 23 rozporz. Ministra Sprawiedliwości z 12 XII 1997 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych, Dz.U. nr 154/97, poz. 1013, ze zm. Dz.U. nr 159/98, poz. 1049.

VI.3. Dostęp do pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi

Interesujące zmiany w dostępie do pomocy prawnej z urzędu są efektem reformy sądownictwa administracyjnego. Nie wszystkie proponowane w trakcie prac legislacyjnych rozwiązania, **nowatorskie w polskich warunkach**, zyskały ostateczną akceptację parlamentu. Jednak sformułowane w projekcie opracowanym przez Naczelnego Sąd Administracyjny propozycje stanowią interesujący, i nowatorski właśnie, wkład w debatę nad stworzeniem efektywnego systemu dostępu do pomocy prawnej.

Do 1 I 2004 r., kiedy wejdą w życie przepisy nowych ustaw: Prawo o ustroju sądów administracyjnych¹⁶⁰ oraz Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁶¹, w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w sprawach związanych ze zwalnianiem z ponoszenia kosztów sądowych oraz trybem wyznaczania pełnomocników z urzędu zastosowanie mają wyżej omówione zasady obowiązujące w sprawach cywilnych¹⁶².

Przepisy nowej ustawy – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: p.p.s.a.) szczegółowo regulują kwestię udzielenia stronie postępowania przed sądem administracyjnym pomocy prawnej. W dziale V ustawy, dotyczącym kosztów postępowania, w rozdziale trzecim *Zwolnienie od kosztów sądowych* znalazł się osobny oddział *Prawo pomocy*¹⁶³. „**Prawo pomocy**” obejmuje zwolnienie strony, na jej wniosek, od kosztów sądowych oraz ustanowienie dla niej profesjonalnego pełnomocnika (adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego)¹⁶⁴. Przyznanie „prawa pomocy” następuje na wniosek strony¹⁶⁵, po stwierdzeniu spełnienia przesłanki niemożności poniesienia jakichkolwiek kosztów postępowania (przyznanie prawa pomocy w zakresie pełnym),

¹⁶⁰ Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1269.

¹⁶¹ Dz. U. 2002, nr 153, poz. 1270.

¹⁶² Ustawa z 11 V 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym; Dz. U. 1995, nr 74, poz. 368, ze zm. – art. 36, ust. 3.

¹⁶³ Art. 243–263 p.p.s.a.

¹⁶⁴ Art. 244 §1 p.p.s.a.

¹⁶⁵ Art. 243 §1 p.p.s.a.

bądź niemożności poniesienia pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego siebie i rodziny¹⁶⁶.

Choć przy rozpatrywaniu wniosku ocenie sądu nie podlega trudność materii będącej przedmiotem postępowania ani samodzielność strony, które wpływają na rzeczywistą konieczność zapewnienia jej pomocy profesjonalnego pełnomocnika, to jednak sąd bierze pod uwagę treść żądania skargi – i w przypadku, gdy jest ona oczywiście bezzasadna, prawo pomocy nie przysługuje stronie z mocy prawa¹⁶⁷. W przypadku, gdy okoliczności, na podstawie których przyznano prawo pomocy, przestały istnieć, bądź nie istniały w czasie, gdy zostało ono przyznane, sąd może je cofnąć.

Omawiając dostęp do pomocy prawnej w sprawach karnych i cywilnych wskazywaliśmy na brak odpowiednich zestandaryzowanych „kwestionariuszy zamożności”. W postępowaniu administracyjnym wnioszek obejmujący szczegółowe informacje o stanie majątkowym, dochodach i sytuacji rodzinnej strony powinien być złożony na **urzędowym formularzu**¹⁶⁸ do właściwego dla rozpoznania skargi wojewódzkiego sądu administracyjnego¹⁶⁹. Niezłożenie wniosku na formularzu powodować będzie pozostawienie go bez rozpoznania¹⁷⁰. Wzór i sposób udostępniania formularza oraz rodzaje dokumentów, za pomocą których można dokumentować niemożność poniesienia środków, ustala w drodze rozporządzeń Rada Ministrów¹⁷¹. Należy zwrócić uwagę, że art. 256 pkt 2 p.p.s.a. przewiduje ustalenie przez Radę Ministrów okresów, za jakie mają być dokumentowane dane o majątku, dochodach i stanie rodzinnym wnioskodawcy. Wydaje się, że określenie takich okresów może umożliwić sądowi ocenę, czy wnioskodawca był w stanie zaoszczędzić odpowiednie środki na pokrycie kosztów postępowania i zastępstwa procesowego.

Bardzo ważna nowość wprowadzona w procedurze administracyjnej polega na tym, iż **czynności w zakresie postępowania o przyznanie prawa**

¹⁶⁶ Art. 246 §1 p.p.s.a.

¹⁶⁷ Art. 247 p.p.s.a.

¹⁶⁸ Art. 252 p.p.s.a.

¹⁶⁹ Art. 254 p.p.s.a.

¹⁷⁰ Art. 257 p.p.s.a.

¹⁷¹ Art. 256 pkt 1 i 2 p.p.s.a.

pomocy mogą wykonywać referendarze sądowi¹⁷². Przepisy określają listę przykładowych czynności, które mogą wykonywać referendarze¹⁷³. Do ich kompetencji należy merytoryczne badanie złożonych wniosków oraz wydawanie postanowień w przedmiocie przyznania (bądź odmowy przyznania) prawa pomocy oraz decydowanie o przyznaniu wynagrodzenia i zwrocie wydatków profesjonalnemu zastępcy procesowemu.

Natomiast uprawnienie do oceny, czy skarga jest oczywiście bezzasadna, i wydania postanowienia o odmowie przyznania prawa pomocy w takim przypadku przysługuje sądowi, któremu referendarz sądowy odpowiedni wniosek przekazuje¹⁷⁴.

Od postanowienia o przyznaniu lub odmowie przyznania prawa pomocy oraz o przyznaniu wynagrodzenia i zwrocie wydatków pełnomocnikowi, a także od zarządzenia o pozostawieniu wniosku o prawo pomocy bez rozpoznania strona może wnieść **sprzeciw** do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie 7 dni od doręczenia postanowienia¹⁷⁵. W przypadku wniesienia sprzeciwu, który nie został odrzucony z uwagi na braki formalne, zarządzenie bądź postanowienie, przeciwko któremu został on wniesiony, traci moc, a sprawa będąca przedmiotem sprzeciwu podlega rozpoznaniu przez sąd. Na postanowienie wydane przez sąd przysługuje **zażalenie**¹⁷⁶.

O wyznaczenie konkretnego pełnomocnika sąd zwraca się do organu właściwego samorządu zawodowego (okręgowej rady adwokackiej, rady okręgowej izby radców prawnych, Krajowej Rady Doradców Podatkowych, Krajowej Rady Rzeczników Patentowych)¹⁷⁷. W trakcie prac nad ustawą proponowano wprowadzenie możliwości wpływu strony na wybór reprezentującego ją pełnomocnika i dopiero w przypadku, gdyby strona nie chciała lub nie potrafiła samodzielnie go wybrać, decyzja należałaby do samorządu zawodowego.

¹⁷² Art. 258 §1 p.p.s.a.

¹⁷³ Art. 258 §2 p.p.s.a.

¹⁷⁴ Art. 258 §2 pkt 4 p.p.s.a.

¹⁷⁵ Art. 259 §1 p.p.s.a.

¹⁷⁶ Art. 260 p.p.s.a.

¹⁷⁷ Art. 253 p.p.s.a.

Przepisy p.p.s.a. „uszczelniają” procedurę ustanawiania pełnomocnika z urzędu. Strona ubiegająca się o bezpłatną pomoc prawną nie może zatrudniać ani pozostawać w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym (art. 246 §3) i obowiązana jest złożyć o tym oświadczenie (art. 252 §1).

W postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym strona może działać osobiście albo przez profesjonalnego pełnomocnika¹⁷⁸. Podobnie jak w postępowaniu cywilnym pełnomocnikami mogą być także: inny skarżący lub uczestnik postępowania, małżonek, rodzice, dzieci, rodzeństwo lub zstępni strony, osoby przysposobione, a także inne osoby, jeżeli przewidują to przepisy szczególne. Uczestnikiem postępowania może być organizacja społeczna (w tym również nieposiadająca osobowości prawnej – stowarzyszenie zwykłe), o ile przedmiot postępowania dotyczy jej statutowego zakresu działalności.

Natomiast skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego powinna być sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego (doradcę podatkowego w sprawach obowiązków podatkowych, rzecznika patentowego w sprawach własności przemysłowej), a zatem ustawa wyłącza osobiste działanie strony i wprowadza podobnie jak w przypadku skarg kasacyjnych w postępowaniu karnym i cywilnym tzw. „przymus adwokacki”¹⁷⁹.

Należy podkreślić, że opisane wyżej uregulowanie prawa pomocy dla osób ubogich ma zastosowanie jedynie do postępowania przed sądami administracyjnymi. Choć prawo do wsparcia i reprezentacji w postępowaniu administracyjnym wskazywane jest jako jedna z zasad prawa i postępowania administracyjnego przyjęta jako standard Rady Europy¹⁸⁰, to polskie przepisy nie przewidują prawa do pełnomocnika z urzędu w **postępowaniu przed organami administracji państwowej**. W postępowaniu administracyjnym pełnomocnikiem strony może być wynajęty prywatnie profesjonalny pełnomocnik, ale może nim być także każda osoba fizyczna, pod warunkiem posiadania przez nią zdolności do czynności prawnych¹⁸¹.

¹⁷⁸ Art. 34–35 p.p.s.a.

¹⁷⁹ Art. 175 §1 p.p.s.a.

¹⁸⁰ Por. Z. Kmiecik, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, PWN, 2000, s. 44.

¹⁸¹ Art. 33 §1 kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.).

Choć nie ma możliwości uzyskania pomocy prawnej z urzędu, to jednak jedną z zasad postępowania administracyjnego jest zasada czuwania organu administracji publicznej nad tym, aby strony i uczestnicy postępowania nie ponieśli szkody z powodu niezajomości prawa i zasada udzielania przez organ stosownych wyjaśnień i wskazówek¹⁸². W stosunku do stron postępowania administracyjnego ograniczona zostaje zatem zasada, iż niezajomość prawa szkodzi (*ignorantia iuris nocet*)¹⁸³. Rolę doradcy, jaką może pełnić w postępowaniu pełnomocnik – adwokat lub radca prawny, odgrywać ma, w pewnym zakresie, organ, przed którym toczy się postępowanie.

Zasada informowania stron i uczestników postępowania może spełniać zatem, w pewnym zakresie, rolę prawa pomocy, jakkolwiek widoczne są wady przyjętego rozwiązania – brak szczególnego stosunku zaufania klienta do prawnika, kierowania się przez prawnika interesem klienta czy prawdopodobne nierespektowanie przez organ administracji zasady informowania, zwłaszcza w sytuacji konfliktu interesów pomiędzy organem a obywatelem i nieporadności obywatela.

Przy okazji prac nad koncepcją reformy sądownictwa administracyjnego zespół powołany w Naczelnym Sądzie Administracyjnym opracował **propozycje rozwiązań** bardzo ciekawe z punktu widzenia pomocy prawnej dla osób ubogich. Choć większość z zaprezentowanych poniżej propozycji nie znalazła ostatecznie aprobaty ustawodawcy, to warto wykorzystać wspomniany dorobek w refleksji nad zmianami modelu zapewniania pomocy prawnej z urzędu także na potrzeby innych postępowań sądowych. Wspomniane propozycje obejmowały:

– przyjęcie rozwiązania, w którym strona sama dokonuje wyboru prawnika albo zwraca się do właściwego organu samorządu adwokatów lub radców prawnych o wyznaczenie zastępcy procesowego (wedle pomysłodawców w przyszłości mogłoby to doprowadzić do wykształcenia się grupy prawników specjalizujących się w sprawach administracyjnych);

¹⁸² Art. 9 k.p.a.

¹⁸³ Por. M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków, 2000, s. 147.

- stworzenie podstawy do wypłacania wynagrodzenia zastępcom procesowym już z chwilą podjęcia się występowania w sprawie (zaliczka na poczet wynagrodzenia), a nie, jak obecnie, dopiero po zakończeniu postępowania;
- wypłacanie wynagrodzeń ze środków specjalnych sądu administracyjnego, utworzonych na ten cel;
- tworzenie środków specjalnych na realizację prawa ubogich z opłat sądowych; połowę opłaty przekazywano by jako dochód Państwa na rachunek jego budżetu, a połowę gromadzono na wyodrębnionym rachunku bankowym z przeznaczeniem na pomoc prawną dla ubogich (dodatkowym źródłem mogłyby być roczne wpłaty dokonywane przez korporacje adwokatów i radców prawnych na wniosek Prezesa NSA);
- wykonywanie niektórych czynności w postępowaniu o przyznanie „prawa ubogich” przez referendarzy sądowych.

Z informacji uzyskanej od prezesa NSA prof. Romana Hausera w czerwcu 2002 r. wynikało, że większość propozycji zyskała aprobatę członków komisji sejmowych oraz przedstawicieli korporacji prawniczych¹⁸⁴. Jednak w toku prac nad projektem ustawy odrzucono pierwsze cztery z proponowanych rozwiązań.

VI.4. Wnioski

W ramach prac nad reformą sądownictwa administracyjnego sformułowano wiele nowatorskich postulatów, które w polskiej praktyce były, jak dotąd, **jedynym dowodem głębokiej refleksji władzy państwowej** nad funkcjonowaniem systemu pomocy prawnej.

Kolejnym ważnym i napawającym nadzieją zjawiskiem jest działalność **Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego**, która prowadzi prace nad nową ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹⁸⁵. W ramach prac

¹⁸⁴ Informacja na temat prac parlamentarnych dostępna jest na stronie internetowej polskiego parlamentu: (www.sejm.gov.pl); zob. także: R. Hauser, *Prawo ubogich. Rozważania*, Rzeczpospolita, 4 IX 2000.

¹⁸⁵ Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego działa przy Ministrze Sprawiedliwości, pod przewodnictwem prof. Zbigniewa Radwańskiego. Projekty aktów prawnych są dostępne na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości (www.ms.gov.pl).

Komisji podjęto decyzję o częściowej regulacji problematyki dostępu do sądu i pomocy prawnej¹⁸⁶. Wedle członków Komisji rychłej regulacji wymagały zwłaszcza przepisy dotyczące kosztów sądowych, w tym procedury zwalniania od ponoszenia tych kosztów. Natomiast problematyka przyznawania stronie pełnomocnika z urzędu, choć stanowiła przedmiot refleksji Komisji, jeszcze nie została ujęta w projektach zmian przepisów. Zagadnieniem pełnomocnictwa z urzędu Komisja planuje zająć się w przyszłości¹⁸⁷.

W przyjętym modelu pomocy prawnej w sprawach cywilnych wnioskowanie o, i uzyskanie, pełnomocnika z urzędu uzależnione jest od wcześniejszego zwolnienia od ponoszenia kosztów sądowych (w całości lub w części). Rozważenia wymaga pytanie, czy jest to dobre rozwiązanie. Można przecież wprowadzić możliwość ustanowienia pełnomocnika dla osób, które co prawda stać na poniesienie kosztów sądowych, ale już nie stać ich na opłacenie prawnika. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla powiązania tych dwóch instytucji w jedną. Wydaje się, że uelastycznienie regulacji i **oddzielenie sprawy kosztów sądowych i pełnomocnictwa** służyć będzie zarówno stronom, jak i Państwu. Państwo w obecnej sytuacji w przypadku ustanowienia pełnomocnika ponosi jego koszt, lecz jednocześnie rezygnuje z dochodu w postaci opłat sądowych. Z kolei strony chcące wystąpić o przyznanie pomocy prawnej z urzędu wiedzą, iż muszą wcześniej uzyskać zwolnienie od kosztów; występują więc o to, choć teoretycznie koszty mogłyby opłacić.

Z punktu widzenia zaś standardów dostępu do pomocy prawnej postulat ten staje się także istotny w związku ze zmianą przepisów o kosztach sądowych. Otóż zaproponowane zmiany zmniejszają (co należy ocenić pozytywnie, bowiem koszty sądowe w Polsce należały do bardzo wysokich) te opłaty wprowadzając także często zamiast opłat procentowych (uzależnionych od wartości przedmiotu sporu) opłaty stałe i zryczałtowane. Łatwiej zatem

¹⁸⁶ Informacje uzyskane od członka Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, SSN Katarzyny Gonery, 24 II 2003.

¹⁸⁷ Prace Komisji poprzedniej kadencji koncentrowały się na zagadnieniach reformy prawa materialnego, co wynikało głównie z dostosowywania prawa do wymogów Unii Europejskiej. W obecnej kadencji założeniem Komisji jest położenie nacisku na procedurę cywilną, w tym zmiany w regulacji problematyki pomocy prawnej.

będzie stronie opłacić koszty sądowe – to jednak spowoduje niemożność ubiegania się o pełnomocnika z urzędu.

Innym ważnym zagadnieniem jest możliwość wprowadzenia **częściowego zwolnienia od ponoszenia kosztów pełnomocnictwa**. W obecnym stanie prawnym honorarium pełnomocnika z urzędu w całości pokrywa budżet Państwa. Warto rozważyć możliwość ponoszenia przez stronę części kosztów wynagrodzenia prawnika. Rozwiązanie to ma kilka zalet: wydaje się, że jest bardziej sprawiedliwe; że zmniejsza finansowe obciążenie budżetu Państwa; zacieśnia związek klienta z prawnikiem, wpływając korzystnie na ich współpracę i jakość reprezentacji; skłania wreszcie strony do bardziej odpowiedzialnego korzystania z instytucji pełnomocnika z urzędu. Wstępna refleksja na ten temat była podejmowana na forum Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i, miejmy nadzieję, temat ten powróci w dalszych pracach Komisji.

Bardzo ważne jest także to, kto decyduje o przyznaniu pełnomocnika z urzędu. Sytuacja, w której decyzję podejmuje sędzia prowadzący sprawę, budzi wątpliwości. Czy sędzia w takiej sytuacji będzie zawsze obiektywny? Czy nie lepiej byłoby, gdyby decyzję o przyznaniu pełnomocnika z urzędu podejmował **niezależny organ**, nierozstrzygający sprawy merytorycznie? Czy nie zmniejszyłoby to wreszcie kłopotów z przewlekłością postępowania, odciążając sędziów, dzięki czemu mogliby więcej czasu poświęcić swoim głównym obowiązkom – orzekaniu? Poważniejszych zmian systemowych wymagałoby wprowadzenie modelu pozasądowej oceny zdolności strony do ponoszenia kosztów sądowych czy pomocy prawnej. Jednak przy pozostawieniu tej oceny w sądzie postulować należy przejęcie tych kompetencji przez referendarzy. Takie właśnie rozwiązanie przyjęto w sądownictwie administracyjnym.

Ocena spełnienia przez stronę przesłanek kwalifikujących ją do uzyskania prawa pomocy, jakkolwiek nie jest zabiegiem technicznym, wydaje się znacznie mniej skomplikowana niż kwestie rozstrzygane przez sąd administracyjny w ramach rozpoznawania skargi. Przyznanie prawa pomocy, w szczególności ocena sytuacji majątkowej i rodzinnej strony, nie wymaga znajomości szczegółów żądania skargi i dotychczasowego postępowania

w sprawie i ma odrębny od postępowania głównego charakter. Zastosowanie do wydawanych przez referendarzy zarządzeń i postanowień przepisów dotyczących zarządzeń przewodniczącego oraz postanowień sądu, a także wprowadzenie instytucji sprzeciwu strony, zapewnia, uzasadnioną z uwagi na ochronę pozycji tej ostatniej, kontrolę podejmowanych rozstrzygnięć. Wydaje się, że pożądane byłoby przyjęcie podobnego rozwiązania **również w postępowaniach cywilnym i karnym**. Pogląd taki był już zresztą wyrażany w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i być może znajdzie odzwierciedlenie w projektach zmian ustawodawczych opracowywanych przez Komisję w przyszłości.

Ocenę spełnienia kryteriów niezamożności oraz decyzję o przyznaniu pomocy prawnej można jednak z sądów „wyprowadzić”. Tak jak biura obrońcy publicznego w przypadku spraw karnych, tak i w sprawach cywilnych czy administracyjnych stworzyć można instytucje zajmujące się udzielaniem pomocy prawnej ubogim. Najprościej byłoby to zrobić na poziomie powiatów, gdzie istnieją już zresztą „powiatowe centra pomocy rodzinie” i „powiatowi rzecznicy praw konsumenta”¹⁸⁸. Takie **powiatowe centra pomocy prawnej** mogłyby spełniać wielorakie funkcje, synchronizując i skupiając wysiłek Państwa. Byłoby im łatwiej sprawdzać kryterium zamożności wnioskujących, zwłaszcza że starostwa mają już w tej mierze rozeznanie. Mogłyby zajmować się koordynowaniem udzielania sądowej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych, odciążając sądy. Mogłyby jednak zajmować się także udzielaniem przedsądowej i pozasądowej pomocy prawnej¹⁸⁹. Wyjaśnienie zainteresowanemu jego sytuacji prawnej, udzielenie prostej informacji, wskazanie środków działania prowadzi często do rezygnacji z wnoszenia sprawy do sądu. Potrzeby osób ubogich nie ograniczają się ponadto do reprezentacji przed sądem – a tylko to właściwie gwarantuje (i to w bardzo ograniczonym w praktyce zakresie) obecny system pełnomocnictwa z urzędu. Powstanie sieci powiatowych centrów pomocy prawnej przyczyniłoby się także do wypracowania ujednoczonych standardów pracy, stworzenia programów szkoleń dla pracowników centrów,

¹⁸⁸ Instytucje te omówione zostały w cz. VIII raportu.

¹⁸⁹ Więcej na ten temat zob. w cz. VIII.10 raportu.

opracowania materiałów informacyjnych i edukacyjnych dla obywateli. Centra współdziałałyby z prawnikami–praktykami, w ramach centrów mogłaby odbywać się także część szkolenia aplikacyjnego dla wszystkich zawodów prawniczych. Wreszcie, co bardzo ważne, centra zatrudniałyby własną, stosownie przeszkoloną, kadrę prawniczą – absolwentów prawa. Wiele, jeśli nie większość spraw, z jakimi do różnych organizacji zwracają się osoby ubogie, nie wymaga bowiem pomocy adwokata czy radcy prawnego. Sędzia J. Żuralski proponuje, by pracownicy takich centrów mieli prawo reprezentowania klienta przed sądem w sprawach drobnych oraz by praca w centrum była jedną ze „ścieżek” umożliwiających uzyskanie uprawnień do wykonywania tradycyjnych zawodów prawniczych¹⁹⁰. To dobre propozycje.

Jak wyżej wykazaliśmy, zarówno w postępowaniu karnym, jak i cywilnym, potrzebne są „**kwestionariusze zamożności**”, dzięki którym stronie łatwiej będzie sformułować wniosek o przyznanie pełnomocnika, a sądowi ocenić go. Potrzeby tej dowodzą przywołane samodzielnie przez sądy opracowywane formularze. Potrzebę tę dostrzeżono także podczas prac nad reformą sądów administracyjnych, wprowadzając bardziej szczegółowe wymogi w zakresie wykazania niemożności poniesienia kosztów postępowania oraz przewidując składanie wniosku o przyznanie prawa pomocy na urzędowym formularzu.

Wydaje się, że odpowiedni formularz, który na mocy upoważnienia ustawowego ma opracować Rada Ministrów, mógłby być stosowany także (przy drobnych zmianach legislacyjnych) w postępowaniu cywilnym i karnym. Już teraz zatem, przed jego opracowaniem, warto, by przyszli autorzy formularza wzięli ten postulat pod uwagę. Zwłaszcza że projekt zmian ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych także przewiduje upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do wydania rozporządzenia określającego odpowiedni formularz w postępowaniu cywilnym. Sytuacja ta stwarza możliwość choćby częściowej **synchronizacji prac i standaryzacji modelu przyznawania pomocy prawnej** w różnych reżimach prawnych.

¹⁹⁰ Zob. J. Żuralski, *Powinność powiatu lub gminy. Przyszłość obrony z urzędu i pomocy prawnej dla najuboższych*, Rzeczpospolita, 5 II 2003.

Budzi wreszcie wątpliwości przyjęte w postępowaniu cywilnym rozwiązanie, z którego wynika, że sprawa **przegrana skraca drogę** do uzyskania wynagrodzenia za świadczoną przez pełnomocnika z urzędu pomoc prawną. W przypadku wygrania sprawy i zasądzenia kosztów od drugiej strony egzekucją swego wynagrodzenia zająć się bowiem musi sam pełnomocnik. Choć trudno sobie wyobrazić sytuację, że pełnomocnik celowo wpływa na przegranie sprawy, by łatwiej uzyskać wynagrodzenie, to jednak wykluczyć takiej sytuacji nie można i prawo nie powinno na pewno takiego zagrożenia stwarzać.

Choć regulację w zakresie przyznawania pomocy prawnej w postępowaniu sądowoadministracyjnym należy ocenić pozytywnie, to niestety w trakcie prac parlamentarnych odrzucono bardzo interesujące wymienione wyżej rozwiązania. Warto byłoby, naszym zdaniem, powrócić do oceny celowości ich wprowadzenia do polskiego prawa – nie tylko w ramach postępowania sądowoadministracyjnego, ale także innych postępowań, przed sądami powszechnymi.

Wprawdzie tym razem nie udało się zainicjowanie powstania odrębnego funduszu pomocy prawnej, wprowadzenie możliwości samodzielnego wyboru prawnika przez stronę czy zaliczkowego wynagradzania pełnomocników, to jednak tematy te powracać będą w debacie publicznej i, miejmy nadzieję, w pracach nad całościową reformą modelu pomocy prawnej w Polsce, które, na co liczymy, podejmie Ministerstwo Sprawiedliwości. Model ten, co postulujemy w niniejszym raporcie¹⁹¹, powinien uwzględniać możliwości uzyskania **przedsądowej pomocy prawnej**. Także w omówionym powyżej postępowaniu administracyjnym. Wydaje się, że możliwość skorzystania w postępowaniu przedsądowym z pomocy pełnomocnika z urzędu w wielu przypadkach, dzięki reprezentacji strony przez fachowego pełnomocnika, mogłaby ograniczyć wpływ spraw do sądów administracyjnych.

¹⁹¹ Por. cz. VIII.10 raportu.

VI.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

Chciałbym, po pierwsze, zwrócić uwagę na pewien aspekt dostępu do pomocy prawnej, o którym mało mówiliśmy [...]. Otóż istotnym problemem w Polsce jest dla stron w postępowaniu niekarnym bariera opłat sądowych. W tym zakresie istnieje oczywiście wyraźna, i to prawo nam funduje, dyskryminująca, a więc sprzeczna z konstytucją, sytuacja, w której słabszy ekonomicznie nie ma równego z silniejszym ekonomicznie dostępu do ochrony jego interesów prawnych. I to jest tolerowane, państwo jest biedne, więc musi mieć opłaty sądowe, które są w stanie pokryć ci, którzy mają pieniądze.

A jeżeli już dochodzi do sytuacji, w której strona silniejsza ekonomicznie inicjuje proces, to ją stać na to, żeby ustanowić pełnomocnika, a nawet może ich ustanowić kilku [...]. I w tej sytuacji położenie prawne tej drugiej strony jest tym bardziej beznadziejne. Jeżeli to jest osoba mało zaradna życiowo, to nie będzie w stanie przedstawić takich argumentów sądowi, żeby go przekonać do tego, żeby ustanowił pełnomocnika z urzędu. W takiej sytuacji najczęściej wyrok z góry może być znany. Ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami – także dla, powiem bardzo wysoko, dla poziomu cywilizacyjnego w naszym kraju, gdzie jest poczucie, że prawo i państwo nie dość skutecznie zapewnia równy dostęp do ochrony prawnej swoim obywatelom.

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Muszę powiedzieć, że ten problem, który Państwo poruszacie, któremu poświęcona jest konferencja, jest też problemem Ministerstwa Sprawiedliwości nie od dziś. Nie tylko dlatego, że, jak zwraca się tu uwagę, jest to istotna pozycja w budżecie wymiaru sprawiedliwości, pozycja przeznaczana na opłacanie nieodpłatnej ze strony uczestników postępowania obrony czy pomocy prawnej, bo to jeszcze nie jest największy problem. To jest problem pieniędzy, który

zawsze w każdym systemie gdzieś wychodzi. Ale to jest także problem w ogóle systemu kosztów postępowania cywilnego; pod tym względem Polska na pewno należy do państw drogich, zwłaszcza gdy porównamy również koszty tego postępowania z majątnością społeczną, bo przecież nie można tego obserwować abstrakcyjnie. [...]

Muszę stwierdzić, że problem pełnomocnika z urzędu, prawnika z urzędu, jest w Ministerstwie traktowany jako część składowa kosztów sądowych, nie jako samodzielne zagadnienie – chodzi o postępowanie cywilne, bo to jest całkowicie nierozzerwalna w tej chwili instytucja. Bowiem, proszę Państwa, wygląda rzecz przecież tak od strony kosztów i wysiłku Państwa, że zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu powoduje podwójny skutek: utratę przychodów z opłat sądowych (często konieczność wyasygnowania na wydatki sądowe, które normalnie opłaca strona zaliczkami i podlegają rozliczeniu w toku procesu), a następnie także opłacenie prawnika, może nie w sposób satysfakcjonujący prawnika, ale opłacenie prawnika przyznanego z urzędu (mówię „prawnika”, żeby nie mówić „adwokata”, „radcy prawnego”). A więc jest to od strony finansowej czy skutków dla budżetu Państwa – po dwóch stronach: z jednej strony uszczerbek w dochodach, a z drugiej strony konieczny wydatek. [...]

W każdym razie nie da się rozwiązać prawidłowo (takie jest przynajmniej w tej chwili zdanie, które mogą wyrazić w imieniu służb, które się zajmują tą kwestią) problemu pomocy prawnej w sprawach cywilnych bez jednoczesnego prawidłowego uregulowania – symetrycznego, wspólnego z tą metodologią – w ogóle kwestii kosztów sądowych i ewentualnych zwolnień od kosztów sądowych.

dr Marcin Radwan, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Jednocześnie z naszym zespołem powstał drugi zespół, który z ramienia Komisji Praw Człowieka zajmuje się kwestią dostępności do wymiaru sprawiedliwości, w tym kwestią wpisów sądowych. My chcemy bardzo ściśle współpracować, dlatego że w naszej ocenie te problemy ściśle się ze sobą wiążą. Dzisiaj bardzo często jest tak, zwłaszcza w sprawach cywilnych, że pomoc prawna z urzędu jest pozyskiwana po części niejako w konsekwencji tego, że system

wpisów sądowych, który funkcjonuje, jest systemem irracjonalnym, jest systemem niesamowicie kosztownym dla uczestnika wymiaru sprawiedliwości. Myślę, że z takich wrywkowych naszych doświadczeń, jeszcze nieusystematyzowanych, wynika, że tak naprawdę koszt opłaty związanej z uruchomieniem państwowego wymiaru sprawiedliwości w państwach sąsiednich, nawet w Niemczech, jest niższy niż w Polsce, w wielu przypadkach.

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Mnie w tej dotychczasowej wymianie poglądów nieco zaniepokoił taki punkt widzenia, którego nie chcę podzielić. Mianowicie punkt odnoszący się do stanu aktualnego, nie do propozycji de lege ferenda czy uregulowania nowego systemu. Że oto dziś odbywa się taki proces myślowy w sądach, który jest sterowany informacją o stanie budżetu resortu i ilości środków; otóż ja zaprzeczam kategorycznie temu, żeby działał taki system, a powiem dlaczego. Może to będzie śmieszne, ale wręcz odwrotny skutek wywoływałoby powiedzenie sędziom „uwaga, zmniejszyć liczbę zwolnień od kosztów, przyznawań pomocy z urzędu lub obniżać z powodu braku środków wynagrodzenia przyznawane adwokatom” – po prostu taki system nie mógłby działać i nikt nie jest na tyle naiwny, żeby próbować w ten sposób z sędziami rozmawiać. Oczywiście sędziowie są informowani o tym, jaki jest stan budżetu, ale nie muszą być w żaden sposób urzędowo zawiadamiani, bo oni sami mają poczucie wstydu, kiedy przyznają adwokatowi wynagrodzenie i wiedzą, że kasa sądu nie wypłaca miesiącami. [...]

Natomiast jest druga strona tego medalu: sędziowie są indywidualnie, każdy oddzielnie, gospodarzami pewnego dużego funduszu i nie ma żadnego systemu badania, czy są jednolicie, nie uczciwie, tylko jednolicie, stosowane kryteria. Jednym słowem może się okazać, że pomoc prawniczą z urzędu dostanie np. w Rzeszowie osoba w takiej samej sytuacji, w której nie dostanie w Białymstoku, a na pewno nie dostanie w Warszawie. Czyli mogą być różnice orzecznicze, i to bardzo duże, dlatego że kryteria są nieostre, jak to mówiono w Raporcie, w sposób dość oczywisty nieostre. Mimo że ja jestem pełen zaufania, że sędziowie w każdej indywidualnej sprawie starają się dociec tego, jakie jest znaczenie

pojęcia braku środków, „niemożność poniesienia kosztów postępowania bez uszczerbku dla utrzymania siebie i rodziny”. To nie w subiektywnie wadliwie podejmowanych decyzjach jest pewnego rodzaju dylemat, tylko dylemat budzi dyferencjacja poprzez całkowity subiektywizm w tej sprawie – nawet jeśli on jest sprawiedliwy w konkretnej sytuacji – dlatego że ona wywołuje wrażenie, niepozbawione racji, że takie same sytuacje mogą być różnie oceniane w różnych miejscach [...]. I z tego punktu widzenia wołanie o pewną standaryzację jest poprawne.

[...] trafnie [natomiast] przywołano krytycznie stare orzeczenie Sądu Najwyższego, które jest ciągle tradycyjnie używane. Często niefortunnie używane, na przykład w odniesieniu do pozwanego w sprawie, kiedy to jest orzeczenie, które może być [stosowane] tylko do strony, która jest czynna w procesie, bo ona może się ewentualnie przygotowywać finansowo do wystąpienia do sądu. Ono oczywiście zawiera jakąś trafną myśl, ale nie może być po prostu kluczem do rozwiązywania sytuacji i ono może być zupełnie z rzadka prawidłowo przywoływane. Także wołanie o tę standaryzację – z punktu widzenia ocen, jakich ma prawo dokonywać Fundacja, która patrzy na rzecz nie od indywidualnej sprawy, tylko globalnie na zagadnienie – jest prawidłowe.

[...] Kiedyś była taka sytuacja w Polsce, nie tak dawno zresztą, że dokumentowano ubóstwo w pewien formalny sposób. Mianowicie osoba, która miała się ubiegać o przyznanie jej „prawa ubogich” w sądzie, uzyskiwała zaświadczenie o ubóstwie w gminie i w zasadzie sąd już tego nie weryfikował, chyba że miał wiadomości, że to zaświadczenie jest niezgodne z prawdą. Zaświadczenie to było wydawane na podstawie właśnie szczegółowego kwestionariusza, który obejmował różne dane o majątku i dochodach petenta. Ten system zlikwidowano wraz z demokratyzacją ustroju, to właśnie wtedy zniesiono tę drogę pośrednią, przyjmując, że jest bardzo biurokratyczna. Dziś przyjmuje się, że ten system był biurokratyczny może przez to, że trzeba było chodzić do różnych „okienek”, żeby załatwić sprawę, ale sam pomysł odżywa, bo słyszymy we wnioskach, pierwszych postulatach, żeby standaryzować podstawy uzyskania tego zwolnienia, ja zresztą nie twierdzę, że to jest zły pomysł, nie każdy powrót do tego, co kiedyś było, [jest zły]. Dodam, że przecież to zaświadczenie przez gminę o ubóstwie pochodziło z okresu międzywojennego (to nie był wcale żaden stalinowski wymysł), [...] bo tam najlepiej wiedziano, jaka jest kondycja majątkowa danej

osoby. I pewnie należy mocno się zastanawiać nad powrotem do takiego systemu, który by pozwalał sądowni bez problemu [oceniać sytuację petenta], jeżeli w sądach miałyby pozostać decyzja o przyznawaniu prawa ubogich dla postępowania cywilnego, jeżeli!

I ostatnia kwestia: jak określić nie tyle standard aplikacji o ustanowienie pełnomocnika, bo to bardzo łatwo wykazać, jakie elementy majątkowe [powinien zawierać] formularz, kwestionariusz – to jest łatwe do pomyślenia. Ale jak określić ocenę tego stanu rzeczy. Otóż jest to problem przecież nie całkiem obiektywny. Dlatego że łatwo można powiedzieć, że konkretną osobę jeszcze stać na pełnomocnika w sprawie, gdzie wynagrodzenie będzie niskie, nawet to minimalne, ale już nie stać w sprawie, w której wynagrodzenie jest znacznie wyższe. A więc tu nie bardzo się da zobiektywizować to zagadnienie w oderwaniu od sprawy. I to było jedną z przyczyn, dla której Komisja Kodyfikacyjna, rozważając model zewnętrzny oceny zwolnienia od kosztów i przyznania pełnomocnika z urzędu, odrzuciła wstępnie tę koncepcję, przyjmując jednak, że to w konkretnej sprawie uzyskuje się zwolnienie od kosztów i pełnomocnika, a nie abstrakcyjnie.

Dlatego tutaj nie skorzystaliśmy z bardzo kuszącej metodologii, że to ktoś spoza sądu, w oderwaniu od danej sprawy [podejmuje decyzję o zwolnieniu] – a trudno wymagać, żeby organ całkowicie niezwiązany z wymiarem sprawiedliwości, wykonując pewne powinności socjalne Państwa (opieki socjalnej Państwa), mógł oceniać racjonalnie, czy w danej sprawie stan majątkowy strony uzasadnia, czy nie uzasadnia przyznanie obrońcy z urzędu.

Maciej Kobic, adwokat, Częstochowa:

Jak wygląda [w Państwa krajach] system oceny dochodów oraz stanu majątkowego osób, które ubiegają się o pomoc prawną?

Peter van den Biggelaar, dyrektor Rady ds. Pomocy Prawnej w Hertogenbosch, Holandia:

Obecnie zastanawiamy się nad zmianą naszego systemu, w szczególności chcielibyśmy prowadzić takie badanie wspólnie z organami podatkowymi, na zasadzie „automatycznej” współpracy. Dzieje się tak z dwu powodów: umożliwi to świadczenie pomocy prawnej szybciej niż dotąd oraz pozwoli lepiej sprawdzać

sytuację uprawnionego. W ramach dotychczasowego systemu majątek i dochody obywatela są badane przez organy gminy, którym wnioskodawca musi przedstawić informację na temat swojego majątku i dochodów, w tym dokumentację wypłat pensji przez pracodawcę.

Moshe Hacohen, obrońca publiczny dla regionu Jerozolimy, Ministerstwo Sprawiedliwości – Biuro Obrońcy Publicznego, Izrael:

Mamy proces weryfikacji, który nie jest jednak doskonały. Wnioskodawca musi wypełnić szczegółowy formularz dotyczący źródeł dochodu oraz majątku, a także udzielić upoważnienia do uzyskania informacji z właściwych organów państwowych, takich jak: rejestr gruntów, agencji ubezpieczeń społecznych, organów podatkowych, albo dostarczyć dokumenty potwierdzające udzielone przez niego informacje. Jest to, jak powiedziałem, niekompletne, ponieważ istnieje „szara strefa” obejmująca osoby „samozatrudnione”, które nie składają raportów organom podatkowym, co utrudnia sprawdzenie ich rzeczywistych zarobków. W związku z tym sugerujemy, aby rząd wyposażył nas w mechanizm sprawdzania uzyskiwanej informacji. Prowadzilibyśmy dochodzenia w losowo wybranych sprawach, a gdyby ktoś przedstawił swoją sytuację nieprawdziwie, można by ją zweryfikować i w przypadku oszustwa wszcząć postępowanie karne i odszkodowawcze przeciwko takiej osobie.

Rangita de Silva-de Arwis, dyrektor ds. programów międzynarodowych, The Spangenberg Group, West Newton, Massachusetts, USA:

W większości stanów do pomocy prawnej z uwagi na ubóstwo uprawnione są osoby, których dochód nie przekracza 125% federalnego wskaźnika ubóstwa określonego przez Departament Zdrowia i Opieki Społecznej dla całego kraju. Niektóre stany wymagają, aby strona nie przekraczała 150%–250% federalnego wskaźnika ubóstwa. W innych stanach bierze się pod uwagę tzw. „faktyczne ubóstwo” – potrzebę po stronie wnioskodawcy – a więc standard jest bardziej elastyczny, pozostawiając więcej uznaniowości Biuru Obrońcy Publicznego albo koordynatorowi pomocy dla ubogich. Niektóre stany biorą pod uwagę czynniki takie, jak zwyczajowy koszt usługi adwokackiej w podobnej sprawie. Na przykład, w przypadku, gdy adwokat jest wynagradzany na podstawie

stawki godzinowej w wysokości 300 dolarów, klient nie jest w stanie pokryć takiego wydatku ze swoich dochodów. Niekiedy klient musi skontaktować się z dwoma, trzema prawnikami i ustalić, jaki byłby koszt ich usług, a jeśli go nie stać na ich opłacenie, to złożyć koordynatorowi pomocy dla ubogich pismo adwokata stwierdzające, że klienta nie stać na jego usługi. Jeśli oskarżony nie spełnia kryteriów ubóstwa, może wnosić przed sądem o ponowne rozpatrzenie wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu, a zatem ostateczna decyzja należy w tej kwestii do sądu. Na przykład w niektórych stanach (jak Wisconsin) sąd, przed którym toczy się postępowanie, jest zobowiązany do zbadania, czy w przypadku, gdy oskarżony nie kwalifikuje się do wyznaczenia mu obrońcy z urzędu [z powodów finansowych], nie przemawiają za tym względy dobra wymiaru sprawiedliwości. A zatem sąd ma zwykle szersze uprawnienia, niż wynikałoby to z zaleceń w sprawie pomocy publicznej.

CZEŚĆ VII

JAKOŚĆ POMOCY PRAWNEJ I KONTROLA SPRAWOWANA NAD KORPORACJAMI PRAWNICZYMI

Dla rozważenia problematyki jakości pomocy prawnej warto poznać odpowiednie orzecznictwo Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu¹⁹². Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału¹⁹³ pomoc prawna udzielana przez adwokata, wymagana ze względu na „dobro wymiaru sprawiedliwości”, musi być „**praktyczna i skuteczna**”, a nie tylko „**teoretyczna i iluzoryczna**” (Artico przeciwko Włochom). Jeśli adwokat nie wypełnia swych obowiązków, co jest widoczne i znane sądowi, sąd powinien odpowiednio zareagować: odraczając proces, dyscyplinując adwokata lub zmieniając obrońcę. „Sąd powołując przedstawiciela winien uwzględnić jego realne możliwości i kwalifikacje do działania w danej sprawie” (Artico). To sąd bowiem, który ocenia, czy dobro wymiaru sprawiedliwości wymaga udzielenia bezpłatnej pomocy prawnej (X. przeciwko Wielkiej Brytanii), musi następnie zapewnić, aby obrona oskarżonego była skuteczna (F. przeciwko Szwajcarii). Adwokat, który został ustanowiony do obrony, musi być odpowiednio przygotowany (Biondo przeciwko Włochom), to rzeczywistej pomocy bowiem się wymaga, obrony, która byłaby rzeczywista i skuteczna zgodnie z wymogami art.6 ust. 3 lit. c) konwencji. Przytoczone argumenty zostały powtórzone podczas sesji Trybunału (w kwietniu 1998 r.) w sprawie Dauda przeciwko Francji. Podkreślono tam także ciążyący na państwie obowiązek „interwencji w przypadku oczywistego zaniedbania ze strony adwokata”.

¹⁹² Więcej na temat orzecznictwa strasburskiego por. wypowiedzi M. Krzyżanowskiej-Mierzewskiej, w niniejszej cz. raportu – *Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”*.

¹⁹³ Poniższe uwagi na podstawie: M.A. Nowicki, *Europejska konwencja praw człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. 225 i n., oraz tegoż, *Wokół Konwencji europejskiej*, Warszawa 1992, s.62 i n.; tegoż, *Bezbronność z urzędu*, Prawo i Życie, 23–30 VI 1998.

W Polsce **nie ma szczególnych standardów** dotyczących jakości pomocy prawnej udzielanej z urzędu. Stosują się więc do niej ogólne standardy dotyczące udzielania przez prawników pomocy prawnej, wynikające z przepisów prawa oraz zasad etyki zawodowej adwokatów¹⁹⁴ i radców prawnych¹⁹⁵.

Zgodnie z **zasadami etyki adwokackiej** adwokat działa w celu ochrony interesów klienta (§6). Adwokat powinien wykonywać czynności zawodowe według swej najlepszej woli i wiedzy, z należytą uczciwością, sumiennością i gorliwością (§8). Adwokat jest zobowiązany do odważnej i honorowej obrony interesów swojego klienta, nie bacząc na własne korzyści osobiste oraz konsekwencje wynikające z takiej postawy (§43). Adwokat jest obowiązany czuwać nad biegiem sprawy i informować klienta o jej postępkach i wyniku (§49). W sprawach finansowych obowiązuje adwokata w stosunku do klienta szczególna skrupulatność (§50). Stosunek klienta do adwokata oparty jest na zaufaniu, jeśli klient utracił to zaufanie, adwokat powinien zrezygnować z prowadzenia sprawy (§51).

Do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wpływają **skargi** na działania pełnomocników procesowych – w większości są to skargi na ustanowionych przez sąd obrońców i pełnomocników z urzędu. Piszących listy informujemy o możliwości złożenia skargi do organów dyscyplinarnych. W części spraw korespondujemy z organami dyscyplinarnymi samorządu zawodowego. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, kiedy skargę do organów dyscyplinarnych złożono, natomiast zdaniem skarżącego nie została ona dostatecznie wyjaśniona lub też została zbagatelizowana, albo wręcz nie udzielono skarżącemu odpowiedzi. Informujemy także skarżących o możliwości dochodzenia odszkodowania od pełnomocnika w procesie cywilnym oraz o możliwości zaspokojenia roszczeń z obowiązkowego ubezpieczenia adwokatów i radców prawnych od odpowiedzialności cywilnej.

¹⁹⁴ Zbiór zasad etyki adwokackiej i godności zawodu uchwalony przez Naczelną Radę Adwokacką 10 X 1998 (uchwała nr 2/XVIII/98) dostępny na stronach internetowych adwokatury ([http://www.adwokatura.pl/przepisy_etyka\(2\).htm](http://www.adwokatura.pl/przepisy_etyka(2).htm)), dalej *Zbiór zasad...*

¹⁹⁵ Zasady etyki radcy prawnego uchwalone przez VI Krajowy Zjazd Radców Prawnych 6 XI 1999, dostępne na stronach internetowych czasopisma „Radca Prawny” (http://sopot.lex.pl/~redakcja_radca_prawny/99_6/zasady.html).

W związku z problemami, z jakimi spotykamy się w naszej praktyce, w przeprowadzonych w grudniu 2001r. badaniach w sądach i zakładach karnych sporo uwagi poświęciliśmy ocenie jakości pracy pełnomocnika oraz opiniom o współpracy między prawnikiem i jego klientem.

VII.1. Opinie badanych o współpracy z ich pełnomocnikiem lub obrońcą

Badane grupy osób reprezentowanych w sądach i zakładach karnych (razem 370 osób) pytaliśmy między innymi o to, jak układała im się współpraca z zastępcą procesowym, czy i z czego byli w tej mierze zadowoleni¹⁹⁶.

Zadowolenie badanych ze współpracy z prawnikiem

Klienci	Reprezentowani Sądy		Reprezentowani ZK		Reprezentowani ogółem (Sądy i ZK)	
	z wyboru	z urzędu	z wyboru	z urzędu	z wyboru	z urzędu
„Zadowoleni” i „raczej zadowoleni”	80%	55%	45%	45%	70%	50%
„Niezadowoleni” i „raczej niezadowoleni”	15%	35%	50%	55%	25%	40%
„Trudno ocenić”	5%	10%	5%	5%	5%	10%
Razem osób	131	111	55	73	186	184

Różnic w poziomie zadowolenia skazanych badanych w zakładach karnych właściwie nie ma. Z perspektywy czasu i wobec faktu skazania oceniali

¹⁹⁶ W grupie badanej w więzieniach ocenie poddawana była współpraca z adwokatem, jako że tylko adwokat może reprezentować oskarżonego w sprawie karnej. Natomiast w sądach badane przez nas strony reprezentowane były przez adwokatów w 94% przypadków, a przez radców prawnych w 6% spraw.

oni swych obrońców z urzędu i wyboru podobnie. Można chyba przyjąć, iż jednym z kryteriów ich oceny był wynik sprawy, a ten w przypadku wszystkich badanych okazał się podobny – uznanie za winnego i skazanie na karę pozbawienia wolności.

W przypadku grupy badanej w sądach, w trakcie prowadzenia sprawy, poziom zadowolenia ze współpracy z adwokatem z urzędu był niższy.

Wśród reprezentowanych z urzędu badanych w zakładach karnych zadowolenie z adwokata deklarowało więcej osób w przypadku obrony obowiązkowej lub obrońcy przyznanego w inny sposób (bez ich wniosku) niż osób z obrońcą przyznanym na ich wniosek – odpowiednio 50% i 35% z każdej grupy.

Badanych pytaliśmy o przyczyny zadowolenia lub niezadowolenia ze współpracy z prawnikiem. Z listy propozycji ankietowani wybierali do trzech odpowiedzi. Podane poniżej procenty nie sumują się do 100%, ponieważ stanowią procent liczby wskazań danej odpowiedzi.

Przyczyny zadowolenia i niezadowolenia ze współpracy z prawnikiem

(razem badani w sądach i zakładach karnych, reprezentowani z wyboru i z urzędu)

Z czego był/jest Pan/i najbardziej zadowolony/a?		Z czego była/jest Pan/i najbardziej niezadowolony/a?	
Jest zaangażowany w sprawę, stara się	39%	Nie jest zaangażowany, nie stara się	38%
Dobrze zna sprawę i akta sprawy	37%	Nie zna sprawy i akt	15%
Informuje mnie, co się dzieje w sprawie	31%	Nie inform. mnie, co się dzieje w spr.	32%
Spotyka się ze mną w zw. ze sprawą	23%	Nie spotyka się ze mną w zw. ze spr.	29%
Uzgadnia linię postępowania	18%	Nie uzgadnia postępowania	23%
Przychodzi na rozprawy	39%	Nie przychodzi na sprawy	7%
Bierze aktywny udział w rozprawie	23%	Nie bierze aktywn. udziału w rozpraw.	26%
Jest sympatyczny/grzeczny	23%	Jest niesympatyczny/niegrzeczny	7%
Bo wygrałem sprawę	4%	Bo przegrałem sprawę	13%
Inne przyczyny	2%	Inne przyczyny	10%

Warto zwrócić uwagę na różnicę między powodami zadowolenia oraz niezadowolenia z obrońców i pełnomocników z wyboru oraz obrońców i pełnomocników z urzędu (podano procent wskazań; trzy najczęstsze odpowiedzi podkreślono).

Z czego był /jest Pan/i najbardziej zadowolony/a?	Ogółem	ZK z wyboru	ZK z urzędu	Sądy z wyboru	Sądy z urzędu
Jest zaangażowany w sprawę, stara się	39%	47	37	50	22
Dobrze zna sprawę i akta sprawy	37%	44	29	44	27
Informuje mnie, co się dzieje w sprawie	31%	25	16	44	23
Spotyka się ze mną w zw. ze sprawą	23%	31	16	28	17
Uzgadnia linię postępowania	18%	22	10	23	14
Przychodzi na rozprawę	39%	25	47	29	56
Bierze aktywny udział w rozprawie	23%	37	32	23	15
Jest sympatyczny/grzeczny	23%	19	18	17	35
Bo wygrałem sprawę	4%	9	0	3	5
Inne przyczyny	2%	0	3	3	1

Wśród powodów zadowolenia znacznie więcej osób w przypadku prawnika z urzędu podaje to, że przychodzi on na sprawy oraz że jest sympatyczny i grzeczny. Czy nie można by z tego wysnuć wniosku, że niższe są oczekiwania wobec obrońcy czy pełnomocnika z urzędu i już sam fakt, że prawnik przychodzi na rozprawę, czy że jest sympatyczny, zasługuje w oczach reprezentowanych na wysoką ocenę?

Reprezentowani z urzędu znacznie rzadziej natomiast (w porównaniu z reprezentowanymi z wyboru) podkreślają zaangażowanie i starania adwokata, znajomość sprawy i akt sprawy, informowanie o sprawie.

Z czego była/jest Pan/i najbardziej niezadowolony/a?	Ogółem	ZK z wyboru	ZK z urzędu	Sądy z wyboru	Sądy z urzędu
Nie jest zaangażowany, nie stara się	38%	39	57	25	32
Nie zna sprawy i akt	15%	6	23	16	13
Nie inform. mnie, co się dzieje w spr.	32%	23	31	31	37
Nie spotyka się ze mną w zw. ze spr.	29%	32	43	14	28
Nie uzgadnia postępowania	23%	13	14	33	28
Nie przychodzi na rozprawy	7%	6	8	10	6
Nie bierze aktywn. udziału w rozpraw.	26%	39	29	23	21
Jest niesympatyczny/niegrzeczny	7%	0	0	8	14
Bo przegrałem sprawę	13%	39	20	4	4
Inne przyczyny	10%	23	8	12	4

Z tego zestawienia wynika, że jeśli chodzi o przyczyny niezadowolenia, reprezentowani z urzędu podkreślają częściej brak zaangażowania pełnomocnika w sprawę, brak spotkań z pełnomocnikiem, nieinformowanie przez pełnomocnika o tym, co dzieje się w sprawie.

Reprezentowani badani w sądach (242 osoby). Wiek badanych nie ma wpływu na różnice w wyrażaniu zadowolenia bądź niezadowolenia ze współpracy z prawnikiem. Także płeć badanych wpływa na zadowolenie jedynie nieznacznie – zadowolonych kobiet jest o 5% więcej niż mężczyzn. Podobnie większego wpływu nie ma wykształcenie, choć najwięcej zadowolonych jest wśród osób z wykształceniem wyższym. Ma natomiast wpływ na zadowolenie z pełnomocnika poziom życia badanych, rola procesowa oraz to, w jakim wydziale sądu toczy się sprawa.

Poniższe dane ukazują następującą tendencję – im wyższy poziom życia, tym większe zadowolenie z pomocy prawnej. Jest tak prawdopodobnie dlatego, że osoby, które stać na wynajęcie prawnika, są reprezentowane przez prawnika wedle swojego wyboru, częściej są z tej pomocy zadowolone, łatwiej im egzekwować wyższy poziom usług.

Z kolejnych zestawień z kolei wyraźnie wynika, iż poziom zadowolenia w sprawach karnych jest mniejszy niż w innych sprawach. Przyczyną może być tu charakter spraw i większe wymagania wobec prawnika. Wydaje się jednak ważne, że w sprawach karnych częściej występują obrońcy z urzędu.

Wpływ poziomu życia na zadowolenie ze współpracy z prawnikiem

Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?	„Zadowoleni” i „raczej zadowoleni”	„Niezadowoleni” i „raczej niezadowoleni”	„Trudno ocenić”
Nie starcza nawet na codzienne wydatki (63 osoby)	60%	30%	10%
Z trudem starcza na codzienne wydatki (74 osoby)	65%	30%	5%
Starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać (80 osób)	75%	20%	5%
Żyjemy dobrze, stać nas na wiele (25 osób)	75%	20%	5%

Zadowolenie reprezentowanych w sądach z podziałem na wydziały

Klienci	Wydział karny	Wydział niekarny
„Zadowoleni” i „raczej zadowoleni”	55%	75%
„Niezadowoleni” i „raczej niezadowoleni”	35%	15%
„Trudno ocenić”	10%	5%
Razem osób	97	145

Zadowolenie reprezentowanych w sądach ze względu na rolę procesową

Klienci	Oskarżony	Pozwany	Powód
„Zadowoleni” i „raczej zadowoleni”	55%	60%	80%
„Niezadowoleni” i „raczej niezadowoleni”	35%	25%	15%
„Trudno ocenić”	10%	15%	5%
Razem osób	82	45	88

Działania podejmowane przez osoby niezadowolone ze współpracy z prawnikiem (osoby reprezentowane, niezadowolone, w sądach i zakładach karnych – razem 126 osób). Zebrane przez nas dane wskazują, że z niezadowolenia ze współpracy z prawnikiem nie wynika jeszcze podjęcie w związku z tym konkretnych działań. Spośród osób, które deklarowały niezadowolenie ze współpracy z adwokatem (126 osób), tylko jedna trzecia (39 osób) podjęła jakieś działania.

Osoby niezadowolone ze współpracy z adwokatem częściej podejmują działania w wydziałach niekarnych (35%) niż w karnych (25%). Wśród niezadowolonych ze współpracy z adwokatem działania podjęło znacznie więcej powodów (45%) niż pozwanych (35%) czy oskarżonych (15%). Częściej działania podejmowały kobiety – 35% niezadowolonych zdecydowało się na ten krok, podczas gdy w przypadku mężczyzn – 25%.

W ankiecie na pytanie, co osoby niezadowolone zrobiły, zaproponowaliśmy następujące odpowiedzi: przeprowadzenie rozmowy z prawnikiem, złożenie skargi, inne (jakie?). Najczęściej podejmowanym przez osoby niezadowolone działaniem było przeprowadzenie rozmowy z prawnikiem (18 osób), złożenie skargi (12 osób) i zmiana/rezygancja z adwokata (5 osób). Skargi najczęściej składano do sądu (8 z 12), rzadziej do organów adwokatury (3 z 12).

Osoby, które mimo niezadowolenia ze współpracy z prawnikiem nie podjęły w tej mierze żadnych działań (87 osób), zapytaliśmy o przyczyny. Najczęstsze odpowiedzi to: nie wiem, gdzie się skarżyć (35%), to nie ma (nie miało) sensu (25%), może prawnik się poprawi (5%), adwokat był z urzędu (5%).

Domaganie się dodatkowego wynagrodzenia przez prawników z urzędu. W praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zdarzają się przypadki skarg klientów, którzy twierdzą, iż obrońca/pełnomocnik z urzędu uzależnia poprowadzenie sprawy od dodatkowego wynagrodzenia opłaconego przez klienta. Z tego powodu osoby reprezentowane przez adwokatów z urzędu zapytaliśmy: „czy adwokat dawał do zrozumienia, że powinien Pan/i mu zapłacić lub domagał się pieniędzy?”. Spośród 182 osób reprezentowanych przez adwokata z urzędu 159 osób (87%) stwierdziło, że adwokat nie sugerował i nie domagał się dodatkowych pieniędzy. Jednak 23 osoby (13%) odpowiedziały, że nastąpiło takie, niezgodne z prawem, zachowanie adwokata.

Wystawianie rachunków za prowadzenie sprawy przez prawników z wyboru. Kolejnym z problemów, z jakimi stykamy się przy okazji skarg na prawników, są kłopoty, jakie napotykają klienci chcący udokumentować poniesione na pomoc prawną wydatki. Często nie dysponują oni odpowiednimi rachunkami twierdząc, że adwokat nie dał im potwierdzenia wpłaty, rachunku, faktury. W naszych badaniach postanowiliśmy zająć się tym zjawiskiem.

Badanych reprezentowanych przez prawnika z wyboru pytaliśmy: „czy adwokat/radca prawny dawał/daje Panu/i dowody wpłat (rachunki, faktury), kiedy bierze honorarium?”. Zaproponowaliśmy odpowiedzi: tak, nie, tak, ale tylko za niektóre usługi, inne rozwiązanie (jakie?). Spośród 181 osób, które odpowiedziały na pytanie, 40% stwierdziło, że adwokat wystawia potwierdzenia wpłaty, a 45% pytanym odpowiedziało, że dowodów wpłat nie otrzymuje, zaś 5%, iż otrzymuje tylko za niektóre usługi. Natomiast 10% badanych stwierdziło, że nie zna odpowiedzi na to pytanie, ponieważ rozliczeniami z prawnikiem zajmuje się rodzina.

Badanych (181 osób) spytaliśmy także, czy prosili prawnika o rachunek. Tylko 10% osób prosiło o rachunek, 75% nie prosiło, 15% osób twierdzi, że nie wie, bo rozliczeniami zajmowała się rodzina. Osoby, które o rachunek prosiły, uzyskały go (70%), bądź uzyskały obietnicę jego wystawienia w późniejszym terminie (30%).

Osoby, które o rachunek nie prosiły (136 osób), zapytaliśmy, dlaczego tak zdecydowały, proponując następujące, wynikające z badania pilotażowego,

odpowiedzi: nie trzeba było prosić, prawnik sam dał rachunek; nie wiedziałem/am, że prawnik powinien dawać rachunki; to nie wypada; nie potrzebuję rachunku; inne (jakie?). Pytani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, że badani nie prosili prawnika o rachunek, ponieważ go nie potrzebowali (40% wskazań); prawnik dał rachunek bez proszenia (30% wskazań); ponieważ nie wiedzieli, że prawnik powinien wystawić rachunek (20% wskazań) i wreszcie ponieważ uważają, że prawnika o rachunek nie wypada prosić (15% wskazań).

VII.2. Wiedza klientów o standardach pracy i ubezpieczeniu prawników oraz o sposobach radzenia sobie w sytuacji, gdy prawnik nie wypełnia swoich obowiązków

Ze skarg wpływających do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że osoby, które do nas piszą, nie wiedzą, jak radzić sobie w sytuacji kłopotów we współpracy z prawnikiem, gdy negatywnie oceniają wykonywaną przez siebie pracę, zwłaszcza przez obrońców i pełnomocników z urzędu. Postanowiliśmy sprawdzić wiedzę badanych o tym, jak radzić sobie w sytuacji, gdy prawnik nie wypełnia swoich obowiązków (badano całą grupę – 809 osób).

Wiedza ankietowanych o zasadach etyki zawodowej prawników. Badanych pytaliśmy, czy wiedzą, że adwokaci i radcy prawni mają spisane zasady wykonywania swoich zawodów, tzw. zasady etyki zawodowej (badano całą grupę – 809 osób). O istnieniu zasad etyki adwokackiej wiedziała połowa badanych, jednak konkretne przykłady takich norm etycznych podało tylko 60% spośród tych, którzy deklarowali wiedzę o ich istnieniu (co stanowi 30% całej badanej próby). Najczęściej wskazywane przez badanych zasady to: reprezentowanie interesów strony (45% wskazań), tajemnica zawodowa (40% wskazań), rzetelność (20% wskazań), informowanie o przebiegu sprawy, uczciwość, prawdomówność (po 5% wskazań).

Najrzadziej o istnieniu zasad etyki wiedzą oskarżeni – 40%, podczas gdy wie o nich 50% pozwanych, 55% powodów i wnioskodawców, 65% interwientów.

Źródłem wiedzy o istnieniu takich zasad – co warto podkreślić – są najczęściej media (30% wskazań). Innymi źródłami tej wiedzy są rodzina i doświadczenie życiowe (po 15% wskazań) oraz lektura i sami prawnicy (po 10% wskazań).

Wiedza ankietowanych o obowiązkowym ubezpieczeniu prawników. Na pytanie, czy ankietowani wiedzą (badano całą grupę – 809 osób), że adwokaci i radcy prawni muszą być ubezpieczeni i jeśli prowadząc sprawę zaniedbają swoje obowiązki i wyrządzą klientowi szkodę, klient może uzyskać odszkodowanie z tego ubezpieczenia, twierdząco odpowiedziało niecałe 15% badanych (jednak w grupie badanej w sądach wiedziało o tej możliwości 30% osób z wyższym wykształceniem). Zważywszy, że obowiązkowe ubezpieczenie adwokatów i radców prawnych funkcjonuje już od kilku lat (najpierw mocą uchwał samorządowych, a od 1999 r. na mocy rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości) należy uznać, że wiedza o nim społeczeństwa jest nikła.

Wiedza ankietowanych o sposobach radzenia sobie w sytuacji, gdy prawnik nie wypełnia swoich obowiązków. Na kolejne pytanie (badano całą grupę – 809 osób), czy badani wiedzą, co zrobić, jeśli adwokat/radca prawny nie wypełnia swoich obowiązków – twierdząco odpowiedziało niecałe 40% respondentów.

Na pytanie, co zatem można zrobić, badani ci najczęściej odpowiadali, że należy zmienić adwokata (40%). Możliwość złożenia skargi do organów samorządu adwokackiego wskazało niecałe 35% ankietowanych (w tym 5% badanych wskazało jako środek skargę do zespołu adwokackiego, można więc zapewne odpowiedzi te dodać i potraktować jako skargę do organów adwokatury), skargę do różnych innych organów wskazało 20% osób, skargę do sądu 10% osób, zaś możliwość wytoczenia powództwa cywilnego wskazało 5% badanych.

W stosunku do całości badanej próby (809 osób) wiedzę o możliwości złożenia skargi do organów adwokatury jako sposób reakcji na niewypełnienie obowiązków przez prawnika zadeklarowało więc tylko niewiele ponad 10% badanych, zaś wiedzę o możliwości wytoczenia powództwa cywilnego wskazało tylko 1,6% badanych.

Wiedza o możliwościach działania w przypadku niewypełniania przez prawnika obowiązków (choćby o jednej z możliwości) rośnie stopniowo z wiekiem – im osoby starsze, tym częściej taką wiedzę dysponują – 30% respondentów do trzydziestego roku życia miało taką wiedzę, wśród badanych powyżej sześćdziesiątego roku życia odpowiednio 45%. Najmniejszą świadomość, co w takiej sytuacji można zrobić, mają oskarżeni i pozwani – 30%; największą interwenienci (45%) i wnioskodawcy (55%) powodowie zaś wiedzieli o tym w 35%.

Poziom życia ankietowanych, jak i wykształcenie mają wyraźny wpływ na ich wiedzę zarówno o istnieniu zasad etyki zawodowej, jak o ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej prawników oraz o sposobach radzenia sobie w przypadku niewywiązywania się prawnika z jego obowiązków. Osoby uboższe i mniej wykształcone – co pokazują poniższe zestawienia – są z tego punktu widzenia w znacznie gorszej sytuacji.

Poziom życia badanych a ich wiedza o zasadach etyki zawodowej, ubezpieczeniu prawników OC oraz o sposobach radzenia sobie, gdy prawnik nie wypełnia obowiązków (tylko badani w sądach – 609 osób)

Poziom życia	Czy badany wie o zasadach etyki zawodowej	Czy badany wie o ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej	Czy badany wie, co zrobić, gdy prawnik nie wypełnia obowiązków
	tak	tak	tak
Nie starcza nawet na codzienne wydatki	35%	10%	20%
Z trudem starcza na codzienne wydatki	50%	15%	35%
Starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać	60%	15%	45%
Żyjemy dobrze, stać nas na wiele	65%	25%	60%

**Wykształcenie badanych a ich wiedza o zasadach etyki zawodowej, ubezpieczenia
prawników OC oraz o sposobach radzenia sobie, gdy prawnik nie wypełnia
obowiązków (cała próba – 809 osób)**

Wykształcenie	Czy badany wie o zasadach etyki zawodowej	Czy badany wie o ubezpieczeniu od odpowiedzialności cywilnej	Czy badany wie, co zrobić, gdy prawnik nie wypełnia obowiązków
	tak	tak	tak
Niepełne podstawowe	35%	0%	15%
Podstawowe	35%	20%	30%
Zawodowe	35%	10%	25%
Średnie	55%	10%	40%
Niepełne wyższe	55%	10%	45%
Wyższe	75%	30%	60%

VII.3. Kontrola jakości pomocy prawnej

VII.3.1. Monitorowanie przez klientów czynności podejmowanych przez prawnika

W praktyce Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka spotykamy się ze skargami osób, które dopiero po upływie dłuższego czasu orientują się, że ich pełnomocnik nie wywiązał się z przyjętych zobowiązań. Skarżący, pytani o to, dlaczego nie kontrolowali na bieżąco postępów sprawy, odpowiadają na przykład często, że nie przyszło im to do głowy. Dlatego też w przeprowadzonych badaniach ankietowanym, którzy mieli w sprawie zastępcę prawnego (370 osób), zadaliśmy pytanie o to, czy pytali adwokata (radcę prawnego) o jego czynności w sprawie, czy sprawdzali, co prawnik w sprawie zrobił? W 40% badani tak postępowali, natomiast 60% nie pytało prawnika o podejmowane przezeń czynności i nie sprawdzało, co robił w ich sprawie.

Spośród osób, które pytały prawnika o przebieg sprawy (155 osób), na pytanie, dlaczego to robiły, większość uzasadniała to potrzebą bycia informowanym na bieżąco (80%), natomiast 5% brakiem zaufania, 5% brakiem informacji od prawnika i kolejne 5% brakiem zrozumienia postępów sprawy.

Pomimo jednak pytania prawnika o podejmowane przez niego czynności nie wszyscy pytający byli usatysfakcjonowani odpowiedziami. Badanych (155 osób) spyaliśmy, czy adwokat / radca prawny odpowiada na te pytania, wyjaśnia, co dzieje się w sprawie (zaproponowaliśmy odpowiedzi: tak, wyjaśnia mi wszystko; tak, ale niedokładnie; zbywa mnie; nie odpowiada w ogóle; inne (jaki?). Ponad połowa spośród pytających (55%) stwierdziła, że zapytany o postępy sprawy prawnik wyjaśnia im wszystko. Jednak 25% wybrało odpowiedź, iż wyjaśnienia są niedokładne, a 10%, że prawnik ich zbywa.

Osoby, które stwierdziły, iż nie pytały prawnika o przebieg sprawy (215 osób), spyaliśmy, dlaczego tak postępowały. Na podstawie wyników badań pilotażowych zaproponowaliśmy następujące odpowiedzi: mam do niego zaufanie; to nie wypada; nie wiem jak; inny powód (jaki?). Badane osoby fakt, iż nie pytały prawnika o podejmowane przez niego czynności, uzasadniały najczęściej następująco¹⁹⁷: mam zaufanie do prawnika (40% wskazań), nie wiem, jak to robić (30% wskazań), to nie wypada (15% wskazań), nie mam z prawnikiem kontaktu (10% wskazań), prawnik sam mnie informuje (10% wskazań), nie mam do prawnika zaufania (5% wskazań).

Warto zwrócić uwagę na różnice w odpowiedziach osób reprezentowanych przez prawników z wyboru i z urzędu. Z osób, które nie pytały adwokata o czynności w ich sprawie, podało jako powód, że adwokat sam ich o wszystkim informuje:

- sądy – reprezentowani z wyboru – 25% wskazań,
- sądy – reprezentowani z urzędu – 5% wskazań,
- ZK – reprezentowani z wyboru – 10% wskazań,
- ZK – reprezentowani z urzędu – 0%.

¹⁹⁷ Odpowiedzi nie sumują się do 100%, ponieważ można było wskazać dwie odpowiedzi.

Na brak kontaktu z prawnikiem jako przyczynę niepytania go o postępy w sprawie wskazywało odpowiednio:

- sądy – reprezentowani z wyboru – 0% wskazań,
- sądy – reprezentowani z urzędu – 10% wskazań,
- ZK – reprezentowani z wyboru – 5% wskazań,
- ZK – reprezentowani z urzędu – 25% wskazań.

Wydaje się to świadczyć o wyraźnie lepszych relacjach między klientami a prawnikami z wyboru.

Z osób, które nie pytały adwokata o jego czynności, podało jako powód zaufanie do niego:

- sądy – reprezentowani z wyboru – 50% wskazań,
- sądy – reprezentowani z urzędu – 35% wskazań,
- ZK – reprezentowani z wyboru – 40% wskazań,
- ZK – reprezentowani z urzędu – 35% wskazań.

W przypadku podania „zaufania do prawnika” jako przyczyny niekontrolowania jego pracy przez klienta różnice są mniejsze, jednak z odpowiedzi wynika, że znaczna część badanych (w trzech grupach badanych stanowiąca większość) nie wyraziła zaufania do swojego prawnika, pomimo że można było wskazać do dwóch odpowiedzi, a zatem wybór innej odpowiedzi jako pierwszej nie eliminował możliwości dania wyrazu swego zaufania do prawnika.

Odpowiedź, iż prawnika nie wypada pytać o postępy w sprawie, znacznie częściej wybierały osoby pytane w sądach (20%) niż osoby pytane w zakładach karnych (5%).

W sądach osoby mające sprawy w wydziale karnym rzadziej (40%) w stosunku do osób ze sprawą w wydziale niekarnym (50%) pytało adwokata o jego czynności. Najrzadziej adwokata o jego czynności pytają oskarżeni (40% osób), częściej powodowie (50%) i pozwani (55%). Częściej pytają kobiety niż mężczyźni (50% spośród reprezentowanych kobiet i 45% mężczyzn). Rzadziej pytają osoby młodsze, a częściej starsze (spośród osób poniżej trzydziestego roku życia pytało 30%, tych między trzydziestym

a pięćdziesiątym rokiem – 50%, a między pięćdziesiątym i sześćdziesiątym – 65%). Im lepiej osoby są sytuowane, tym częściej pytają, choć różnice nie są znaczne – 45% osób w kategorii najgorzej sytuowanych i 55 wśród osób najlepiej sytuowanych. Częściej wreszcie pytają osoby lepiej wykształcone – te z wyższym (55%) i średnim (50%) wykształceniem, podczas gdy tylko 30% osób z wykształceniem podstawowym.

VII.3.2. Skargi dotyczące jakości pomocy prawnej wpływające do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i reakcje organów dyscyplinarnych adwokatury

Spośród spraw dotyczących jakości usług prawników oraz odpowiedzialności dyscyplinarnej, którymi zajmowała się Fundacja, można przytoczyć następujące przykłady:

Fundacja otrzymała list od oskarżonego, tymczasowo aresztowanego. Informował on, że jego obrońca wyznaczony z urzędu w toku sprawy karnej nie skontaktował się z oskarżonym, nie odpowiadał na jego telefony i listy ani nie stawił się osobiście na sześć kolejnych rozpraw. Skarżącemu poradzi-liśmy skargę do okręgowej rady adwokackiej. Oskarżony opisał w niej sprawę i zapytał, po co istnieje instytucja obrony z urzędu, skoro przyznany mu prawnik nic nie zrobił.

Otrzymał na swoją skargę krótką, złożoną z dwóch punktów, odpowiedź dziekana okręgowej rady (podkreślenia Ł. B.):

*Odpowiadając na pańskie pismo z dnia [...] uprzejmie podaję, iż z pytaniem, które skierował Pan do nas („po co istnieje funkcja obrońcy z urzędu”) należa-łoby się zwrócić do ustawodawcy, bo to on w przepisach procedury karnej nałó-żył na adwokatów **ten niewątpliwie uciążliwy obowiązek**.*

Z akapitu drugiego cytowanego powyżej pisma wynika, iż Okręgowa Rada Adwokacka przyznaje jednak (choć nie bezpośrednio – dlaczego?), że mecenas nie zajął się należycie obroną, skoro Pan Dziekan informuje oskarżonego:

W dniu dzisiejszym przeprowadziłem rozmowę z Pańskim obrońcą z urzędu [...], który zapoznawszy się z Pańskim pismem, obiecał odwiedzić Pana w aresz-cie śledczym celem przeprowadzenia rozmowy na tematy związane z Pańską obroną w tej sprawie.

Inna osoba także złożyła skargę na postępowanie swego adwokata: twierdziła m.in., że adwokat nie informował jej o przebiegu procesu, a sam nie stawiał się na rozprawy, natomiast pisemnie wezwał ją do zapłaty za udział w rozprawie, w której **nie brał udziału**. Po upływie około roku skarżąca uzskała odpowiedź na skargę, w której napisano:

Dogłębna analiza stawianych przez Panią zarzutów nie doprowadziła do uznania za zasadnych w całości twierdzeń Pani.

ale czytamy dalej:

*Przyznając jednocześnie fakt, że w postępowaniu mecenasa W. można dopatrzeć się **pewnych zachowań, które mogą być kontrowersyjne** [...] – uznać należy, że **globalnie nie naruszył on zasad etyki adwokackiej** w stopniu powodującym konieczność podjęcia działań o charakterze dyscyplinarnym. Mając jednakże na uwadze powyższe, z adwokatem przeprowadzono rozmowę w przedmiocie konieczności unikania w przyszłości **pewnych posunięć, które mogą być przyczyną ewentualnych sporów**.*

W sprawie tej postępowanie dyscyplinarne trwało ponad 4 lata.

W innym przypadku, którym się zajmowaliśmy, adwokat przyjął do prowadzenia sprawę i przez 22 miesiące utrzymywał, iż prowadzi ją i wygrywa kolejne etapy. Co więcej, te nieprawdziwe informacje potwierdzał na piśmie, by po 22 miesiącach przyznać w rozmowie z klientką, iż „cały czas ją oszukiwał”, a w sprawie nie zrobił nic! Pokrzywdzona złożyła skargę do organów dyscyplinarnych adwokatury. Przez 6 miesięcy skarżącej nie udzielono odpowiedzi. Po kolejnej interwencji organy samorządu wyraziły zgodę na ugodowe załatwienie sprawy poprzez zapłatę „odszkodowania” przez adwokata. Skarżąca zgodziła się wycofać formalną skargę. Doradzono jej także następujące rozwiązanie – zastępca rzecznika dyscyplinarnego Naczelnej Rady Adwokackiej stwierdził w piśmie:

... szczerze zalecam Pani rozważenie celowości takiego właśnie rozstrzygnięcia sprawy [ugodowego], a ponadto spowodowanie, by adwokat nadal poprowadził daną sprawę, oczywiście w trybie znacznie energiczniejszym, co może przynieść oczekiwane przez Panią załatwienie definitywne sprawy alimentacyjnej.

Po wizycie klientki w sądzie okazało się, że sprawę – chodziło o podwyższenie alimentów przychodzących z zagranicy – załatwia z urzędu sąd w drodze pomocy prawnej. Sprawa z urzędu podjęta przez sąd zakończona została w 3 miesiące. Natomiast sprawa dyscyplinarna (klientka, nie otrzymawszy od adwokata uzgodnionego odszkodowania, złożyła kolejną skargę do okręgowej rady) doczekała się zakończenia i po 4 latach starań, kilkakrotnych interwencjach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i publikacjach w prasie, adwokata ukarano karą 5 miesięcy zawieszenia w prawach wykonywania zawodu.

VII.3.3. Uprawnienia kontrolne Ministra Sprawiedliwości

Osoby, które sądzą, iż zostały poszkodowane działaniem lub brakiem działania prawnika, zwracają się także ze skargami do Ministerstwa Sprawiedliwości. Helsińska Fundacja Praw Człowieka doradza skargi do Ministerstwa w przypadkach, kiedy organy dyscyplinarne adwokatury, poinformowane o prawdopodobnych poważnych naruszeniach zasad etyki zawodowej, nie podejmują stosownych działań.

W Ministerstwie Sprawiedliwości w ramach Departamentu Organizacyjnego działa Wydział Adwokatury i Radców Prawnych. Jednak we wszystkich znanych nam kilkunastu przypadkach Ministerstwo odmówiło podjęcia działań – ograniczono się, w kilku przypadkach, do przesłania skargi organom korporacyjnym lub, w większości przypadków, do poinformowania skarżącego, iż sprawy takie nie leżą w kompetencji Ministerstwa.

W jednej z typowych spraw skarżąca zwróciła się ze skargą do Ministerstwa, ponieważ jej wielokrotne skargi do organów dyscyplinarnych adwokatury nie przynosiły rezultatu w postaci przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego. W odpowiedzi na skargę udzielonej przez naczelnika Wydziału Adwokatury i Radców Prawnych czytamy (podkreślenia Ł.B):

*W odpowiedzi na powyższe pismo Wydział Adwokatury i Radców Prawnych uprzejmie informuje, że **Minister Sprawiedliwości** nie sprawuje zwierzchniego nadzoru nad adwokaturą, a **posiada jedynie nieliczne uprawnienia wobec samorządu adwokackiego** szczegółowo wymienione w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 z późn. zm.).*

Sprawy naruszenia przez adwokata zasad etyki i godności zawodowej należą do wyłącznej kompetencji organów samorządu adwokackiego. W tym stanie rzeczy skarga na działalność adwokata [...] winna być skierowana do Okręgowej Rady Adwokackiej w [...].

Prawdziwe jest stwierdzenie odpowiedzi dotyczące niesprawowania przez Ministra zwierzchniego nadzoru nad adwokaturą. Taki nadzór przewidywała na przykład Ustawa z 1950 r. o ustroju adwokatury¹⁹⁸, która dawała Ministrowi znacznie szersze niż obecnie kompetencje.

Minister ma jednak obecnie **cały zespół uprawnień**, które pozwalają mu w sposób nienaruszający niezależności i samorządności adwokatury reagować na przypadki nieetycznego postępowania prawników. W odpowiedzi naczelnika Wydziału Ministerstwa odmawiającej podjęcia interwencji zostały one nazwane „nielicznymi uprawnieniami wobec samorządu adwokackiego”.

Minister Sprawiedliwości może jednak polecić wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko adwokatowi¹⁹⁹ lub aplikantowi adwokackiemu²⁰⁰. Polecenie wiąże organ samorządu adwokackiego, lecz nie przesądza wyniku postępowania (czy to wyjaśniającego prowadzonego przez rzecznika dyscyplinarnego, czy dyscyplinarnego przed sądem dyscyplinarnym). Uprawnienie to nie ma zatem charakteru ograniczania niezależności korporacji. Pozwala natomiast reagować na sytuacje, w których organy samorządu same nie podejmują postępowania. O sprawach prowadzonych z polecenia Ministra rzecznik dyscyplinarny musi informować Ministra drobiazgowo²⁰¹. W przypadku umorzenia postępowania wszczętego z polecenia Ministra przysługuje mu odwołanie do sądu dyscyplinarnego²⁰².

¹⁹⁸ Art. 5 ustawy z 27 VI 1950 r. O ustroju adwokatury.

¹⁹⁹ Podane poniżej przykłady dotyczą adwokatury, ale niemal analogiczne uprawnienia ma Minister Sprawiedliwości względem radców prawnych.

²⁰⁰ Art. 90 ust. 2 ustawy z 26 V 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 7 VI 1982), dalej jako p. o a.

²⁰¹ §12 ust. 3 rozporz. Ministra Sprawiedliwości z 23 VII 1998 r. w sprawie postępowania dyscyplinarnego w stosunku do adwokatów i aplikantów adwokackich (Dz.U. 1998, nr 99, poz. 635).

²⁰² §15 ust. 2 cyt. wyżej rozporz.

Minister (i osoby przezeń upoważnione) ma ogólną kompetencję – w każdej sprawie dyscyplinarnej i w każdym stadium postępowania – do wglądu do akt i żądania informacji o wynikach postępowania oraz prawo żądania prawomocnych orzeczeń dyscyplinarnych wraz z aktami sprawy²⁰³. **Może zatem** Minister monitorować przebieg wszystkich postępowań, wymaga to jednak **czynnej postawy** Ministra, aktywności ze strony służb Ministra.

Prócz prawa wglądu do akt, żądania informacji o przebiegu postępowania czy kontroli orzeczeń ważnym elementem kontroli ministerialnej nad postępowaniami dyscyplinarnymi jest prawo uczestnictwa przedstawiciela Ministra w rozprawach dyscyplinarnych²⁰⁴. Udział w rozprawie stwarza możliwość bezpośredniego nadzoru nad postępowaniem, choć z udziałem nie wiążą się żadne kompetencje.

W ramach uprawnień kontrolnych Minister Sprawiedliwości uzyskał wreszcie, w 2000 r., prawo wnoszenia do Sądu Najwyższego kasacji od orzeczeń naczelnych sądów dyscyplinarnych adwokatury i radców prawnych²⁰⁵.

VII.3.4. Odpowiedzialność odszkodowawcza oraz ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej prawników

Ważnym sposobem egzekwowania wysokiej jakości usług prawniczych jest możliwość wniesienia powództwa odszkodowawczego przeciwko prawnikowi w przypadku, gdy swoim działaniem lub jego brakiem naraził klienta na szkodę. Pozywanie o odszkodowanie przedstawicieli zawodów zaufania publicznego jest jednak w Polsce zjawiskiem stosunkowo nowym i nierozpowszechnionym²⁰⁶. Podobnie jest z wiedzą i korzystaniem z możliwości zaspokojenia roszczeń z obowiązkowego już dziś ubezpieczenia prawników od odpowiedzialności cywilnej.

Brak tradycji, brak wiedzy społeczeństwa to jednak nie jedyne problemy. Z praktyki Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że poszkodowany

²⁰³ Art. 95b p. o a.

²⁰⁴ Art. 95a p. o a.

²⁰⁵ Art. 91a – 91e p. o a.

²⁰⁶ Zawsze oczywiście taka możliwość istniała, jednak była wykorzystywana w bardzo znikomej skali.

klient, który chciałby zaspokoić swe roszczenia z ubezpieczenia lub na drodze odszkodowawczej, napotyka na szereg przeciwności.

Trudności ze znalezieniem prawnika. Coraz częściej spotykamy się obecnie np. z procesami przeciwko lekarzom. Znalezienie prawnika, który reprezentuje klienta w takim postępowaniu, nie jest bardzo trudne, co więcej, zdarzają się już prawnicy specjalizujący się w odszkodowawczych procesach medycznych. Zupełnie inaczej jest w przypadku chęci pozwania do sądu prawnika. Znalezienie innego prawnika, który zgodzi się poprowadzić sprawę przeciwko koledze korporacyjnemu, jest bardzo trudne, czasami niemożliwe. Zdarza się, iż prawnik decyduje się na „cichą” reprezentację klienta w sprawie przeciwko innemu prawnikowi. **Nieoficjalnie** pisze lub pomaga w sporządzeniu pozwu, nie chcąc jednocześnie stawać przed sądem, by nie zostać posądzonym o łamanie solidarności zawodowej. Jednak najczęściej adwokaci i radcy prawni, powołując się na fakt znajomości z prawnikiem bądź niezręczność sytuacji, odmawiają przyjęcia sprawy.

W kilku przypadkach tego rodzaju, które wpłynęły do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, klienci skarżyli się, że kolejni proszeni o poprowadzenie sprawy prawnicy odmawiali. W takich sytuacjach radziliśmy klientom zwrócenie się do okręgowej rady adwokackiej z informacją o problemie i prośbą o wskazanie adwokata, który by sprawę odszkodowawczą poprowadził. W jednej ze spraw ORA odpowiedziała:

Adwokaci, którzy znają adwokata [...], mają prawo odmówić reprezentowania Pani w sprawie przeciwko niemu. [...] Adwokatów obowiązują zasady etyki, które w tym przypadku stoją na przeszkodzie przyjęciu zlecenia.

Trudno się zgodzić z tym stanowiskiem, zwłaszcza że uchwała ORA milczy na temat, jakie zasady etyki sprzeciwiają się przyjęciu zlecenia. W *Zbiorze zasad* wyraźnie wskazano sytuacje, kiedy adwokat nie może reprezentować klienta, cały rozdział poświęcono stosunkowi adwokata do kolegów – żadna z zasad nie wprowadza zakazu reprezentacji klienta w sporze z innym adwokatem. Wręcz przeciwnie, *Zbiór zasad* stanowi, że „Adwokat może się podjąć zastępstwa stron w sprawie przeciwko adwokatowi, a dotychczas jego czynności zawodowych, dopiero po uprzednim zawiadomieniu

okręgowej rady adwokackiej, której sam podlega²⁰⁷. Co więcej, *Zbiór zasad* wyraźnie zaznacza: „W przypadku kolizji między zasadami koleżeństwa a uzasadnionym interesem klienta należy dać pierwszeństwo interesom klienta²⁰⁸. To oczywiście nie oznacza, że każdy prawnik jest obowiązany przyjąć sprawę przeciwko innemu prawnikowi. Bliska współpraca adwokatów czy bliska znajomość mogą stać na przeszkodzie do przyjęcia zlecenia, jednak nie może to oznaczać, że klient jest pozbawiony reprezentacji prawnej. Prawnicy mają ustawowy monopol na reprezentację sądową i w żadnym wypadku nie może on oznaczać **pozbawienia prawa do reprezentacji** jakiegś grupy podmiotów – w omawianym przypadku osób skarżących innego prawnika.

Skoro doświadczenia osób poszukujących prawnika do reprezentacji w sporze przeciwko innemu prawnikowi napotykać na takie problemy, konieczne jest podjęcie tego zagadnienia przez odpowiednie naczelne organy korporacyjne. Wydaje się, że organy samorządu mogą stworzyć **regulamin** bądź podjąć **uchwałę** nakazującą okręgowym radom adwokackim wyznaczenie adwokata, gdyby osoba zainteresowana nie mogła znaleźć prawnika – rada miałaby jasno sformułowany obowiązek zaradzenia takiej sytuacji. Tak jak w przypadkach przyznanego przez sąd pełnomocnictwa z urzędu rolą okręgowych rad jest wyznaczenie adwokata bądź radcy do prowadzenia sprawy, tak i w przypadkach sprawy odszkodowawczej przeciwko innemu prawnikowi, w przypadku niemożności samodzielnego wynajęcia prawnika rada mogłaby wyznaczać adwokata bądź radcę do prowadzenia sprawy.

Zapewne, tak jak w innych krajach, i w Polsce w przyszłości konkurencja zastąpi regulację. W państwach, w których prawnicy rzeczywiście konkurują o klienta, nie ma problemu ze znalezieniem chętnych do tego rodzaju spraw, niektórzy prawnicy specjalizują się w nich²⁰⁹. Konkurencja zależy jednak także od liczebności zawodu, a dostęp do zawodów prawniczych jest obecnie, o czym pisaliśmy wyżej, znacznie ograniczony²¹⁰.

²⁰⁷ §37 *Zbioru zasad...*

²⁰⁸ §39 zd. drugie *Zbioru zasad...*

²⁰⁹ W USA doszło wręcz do tego, że istnieją firmy prawnicze zajmujące się na zlecenie klienta wyłącznie kontrolowaniem poczynań prawnika tegoż klienta. Klient wynajmuje więc prawnika do sprawdzenia, czy jego dotychczasowy prawnik dobrze wywiązywał się z obowiązków, nie oszukiwał go.

²¹⁰ Por. cz. II.6. niniejszego raportu.

Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu określonych czynności zawodowych jest standardem w państwach gospodarki rynkowej. Ryzyko związane z ewentualnym rozmiarem szkód i koniecznością wypłaty odszkodowania powoduje, że coraz szersze kręgi zawodowe ubezpieczają się, ubezpieczenie takie jest także standardem adwokatów na świecie. Ubezpieczenie jest gwarancją dla klienta, który w przypadku poniesienia szkody spowodowanej działaniem wynajętego prawnika ma łatwiejszą możliwość dochodzenia odszkodowania, chroni także samego prawnika – przed ryzykiem nadmiernej odpowiedzialności odszkodowawczej z własnego majątku.

Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej prawników za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności zawodowych jest w Polsce zjawiskiem nowym²¹¹. Z przedstawionych wyżej wyników badań wynika, że wiedza o ubezpieczeniu prawników jest w Polsce **znikoma**. Dzieje się tak także dlatego, że samorządy zawodowe prawników, a zwłaszcza adwokatura, nie rozpowszechniają informacji o ubezpieczeniu i związanymi z nim możliwościami.

W przypadku radców prawnych polisa oraz umowa generalna ubezpieczenia są publikowane w periodyku korporacyjnym „Radca Prawny”²¹². Pismo to otrzymują wszyscy radcy prawni (w ramach opłacanej obowiązkowej składki korporacyjnej), poszkodowany zaś, pod warunkiem wszakże, że wie o istnieniu ubezpieczenia, może sięgnąć do odpowiedniego numeru pisma, co gwarantuje mu dostęp do informacji, choć może się okazać niezbyt proste²¹³. Ktoś jednak wcześniej powinien mu udzielić informacji o ubezpieczeniu.

Sytuacja przedstawia się znacznie gorzej w przypadku adwokatów. Umowa zawarta przez Naczelną Radę Adwokacką nie została opublikowana,

²¹¹ Obowiązek ubezpieczenia od roku 1997 wynikał z uchwał samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, od roku 2000 zaś obowiązek ten wprowadziły także przepisy prawne.

²¹² Por. Radca Prawny 2001, nr 1; Radca Prawny 2003, nr 1.

²¹³ Zwłaszcza w małych miejscowościach, w których nie ma dużych bibliotek posiadających w swych zbiorach „Radcę Prawnego”. Pismo to jest także publikowane w internecie, jednak dodatek zawierający umowę ubezpieczenia nie został tam umieszczony.

nie jest ogólnodostępna. Po zawarciu umowy NRA rozesłała jej kopie do okręgowych rad adwokackich, które z kolei rozesłały do poszczególnych adwokatów objętych ubezpieczeniem imienny „Certyfikat ubezpieczenia”²¹⁴. Jednak jego treść jest bardzo ograniczona, obejmuje wyłącznie informacje, iż dotyczy ubezpieczenia OC adwokatów, wskazuje roczny okres ubezpieczenia, sumę ubezpieczenia oraz odsyła w sprawie warunków ubezpieczenia do rozporządzenia Ministra Finansów oraz umowy generalnej. Umowa generalna, między innymi określająca obowiązki ubezpieczonego, nie została jednak rozesłana. Oczywiście każdy adwokat, który chciałby dotrzeć do umowy, mógłby to zrobić. Lecz ci, którzy sami nie przejawili postawy aktywnej, warunków wiążącej ich umowy nie otrzymali²¹⁵. Wśród dużego zbioru przepisów regulujących sprawę adwokatury, a dostępnych na jej stronach internetowych, także nie ma odpowiedniego rozporządzenia dotyczącego obowiązkowego ubezpieczenia²¹⁶. Wydaje się, że temat ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej **nie istnieje!**

Brak dostępności umowy ogranicza w oczywisty sposób także ochronę poszkodowanych klientów, którzy nie wiedzą o jej istnieniu, lub gdy wiedzą, nie mogą do niej dotrzeć²¹⁷. Aby ubezpieczenie OC prawników odgrywało należną mu rolę, obie umowy powinny być **ogólnodostępne** tak, by klienta, któremu wyrządzono szkodę, można było poinformować o istniejącym ubezpieczeniu oraz odesłać do treści umowy określającej jego warunki²¹⁸. Rolę informacyjną powinny spełniać między innymi organy samorządu

²¹⁴ Taką informację uzyskałem w Naczelnej Radzie Adwokackiej.

²¹⁵ W poszukiwaniu treści umowy skontaktowałem się z kilkoma warszawskimi adwokatami, którzy stwierdzili, że jej nie mają i wszystko, co o niej wiedzą, to to, że istnieje ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej adwokatów.

²¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 X 2000 r. w sprawie ogólnych warunków obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej adwokatów.

²¹⁷ Autor napotkał spore przeszkody w dotarciu do treści umowy. Kilkakrotnie odsyłałno mnie pomiędzy Naczelną Radą Adwokacką a Okręgową Radą Adwokacką w Warszawie. Wreszcie skontaktowałem się ze skarbnikiem NRA, który po początkowych wahaniach zgodził się udostępnić treść umowy. Zobowiązał się także (13 VII 2001), że umowa ta zostanie opublikowana – zarówno w „Palestrze”, jak i na stronach internetowych adwokatury, tak by mogła być także dostępna dla klientów. Jak dotąd (wrzesień 2003) tak się nie stało.

²¹⁸ Jedną z prostych możliwości udostępnienia umów jest właśnie publikacja na stronach internetowych.

zawodowego oraz organy nadzoru, jak Minister Sprawiedliwości. Rolą samorządu zawodowego właśnie jest informowanie i ułatwianie osobie poszkodowanej skorzystania z ubezpieczenia OC.

Tymczasem z praktyki Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika coś wręcz przeciwnego. W kilku przypadkach osoby poszkodowane przez prawnika **dowiedziały się od nas** o możliwości zaspokojenia roszczeń z ubezpieczenia. Osoby te w trakcie postępowań dyscyplinarnych przeciwko adwokatom zwróciły się z prośbą o informację na ten temat do organów samorządu. Uzyskały odpowiedź, że organy samorządu nie zajmują się tymi sprawami i poradzono im dochodzenie roszczeń na drodze procesu cywilnego.

VII.3.5. Projekt ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych

Przy okazji omawiania problematyki jakości pracy prawników i instrumentów służących kontroli tej jakości wypada wspomnieć o pracach legislacyjnych, jakie obecnie trwają. Krytyka różnych korporacji zawodowych, która w ostatnich latach znacznie się wzmożyła, oraz aspiracje kolejnych samorządów zawodowych do roli konstytucyjnie określonego „zawodu zaufania publicznego”²¹⁹ doprowadziły do podjęcia prac dotyczących regulowania przez Państwo tej problematyki. W kwietniu 2002 r. odbyła się w Senacie konferencja, która rozpoczęła ten proces²²⁰. W lipcu 2002 r. Rada Ministrów przyjęła *Notatkę w sprawie zawodów zaufania publicznego oraz proponowanych zmian w sferze nadzoru nad samorządami zawodowymi* przedłożoną przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej²²¹. Rada Ministrów upoważniła także Ministra Pracy do przygotowania we współpracy z Rządowym

²¹⁹ Art. 17 Konstytucji.

²²⁰ Zob. *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*, Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu, Warszawa 2002.

²²¹ Informacja o pracach Rady Ministrów 23 VII 2002. Strona internetowa kancelarii Prezesa Rady Ministrów (www.kprm.gov.pl).

Centrum Legislacji projektu ustawy o sprawowaniu pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego oraz o sprawowaniu nadzoru nad samorządami zawodowymi. Następnie powstał międzyresortowy zespół do spraw opracowania projektu regulacji²²².

W notatce przyjętej przez Radę Ministrów jest mowa między innymi o przyczynach, które legły u podstaw zajęcia się przez rząd problematyką regulacji samorządów zawodowych, i najczęstszych zarzutach formułowanych pod adresem korporacji:

Jednocześnie, w funkcjonowaniu istniejących już korporacji zawodowych dostrzega się następujące nieprawidłowości:

- monopolizacja usług i wzrost kosztów ich świadczenia;
- brak rynkowej weryfikacji standardu usług ze względu na słabość kontroli samorządowej;
- ograniczanie możliwości wchodzenia do zawodu młodych i wykształconych osób; w przypadku niektórych korporacji zawodowych pojawia się zarzut rodzinnego odtwarzania uprawiania tego zawodu, a więc zarzut nepotyzmu;
- deprecjonowanie systemu edukacyjnego; z jednej bowiem strony w przypadku niektórych korporacji zawodowych występuje masowe kształcenie w wyższych uczelniach, a z drugiej strony ma miejsce bardzo wąski dostęp do możliwości wykonywania zawodu;
- źle rozumiany solidaryzm zawodowy i tolerowanie nieetycznych zachowań członków korporacji zawodowych.

Nie tylko opinia publiczna, ale także Rzecznik Praw Obywatelskich w swych wystąpieniach i Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach zwracają uwagę na te problemy. [...]

Z Konstytucji wynika, że samorząd zawodowy ma podwójne zadania: reprezentowanie osób wykonujących zawód zaufania publicznego oraz sprawowanie pieczy nad należytym wykonywaniem tego zawodu w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. [...]

Ustawodawstwo kreujące samorzady zawodowe powinno dbać o wyważenie powyższych dwóch typów ich zadań – tak aby zadania ochronne i reprezentacyjne, służące partykularnym interesom danej grupy zawodowej, nie przewa-

²²² Zob. zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4 IX 2002 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Uregulowania Funkcjonowania Samorządów Zawodowych.

żały nad zadaniami służącymi realizacji interesu publicznego. Generalnie, wyważenie to nie nastąpiło, co powoduje zasadną krytykę funkcjonowania określonych samorządów zawodowych.

Powyższe praktyki związane z funkcjonowaniem korporacji zawodowych są postrzegane jako zagrożenia dla funkcjonowania Państwa, rynku i społeczeństwa.

W ramach prac rządowych opracowano projekt ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych²²³. Ustawa miałaby stanowić **zasady generalne** dotyczące wszystkich zawodów zaufania publicznego, uszczegółowione przez ustawy korporacyjne powołujące konkretne samorządy.

Negatywną i zrozumiałą reakcją korporacji zawodowych, zwłaszcza prawniczych, wzbudziły propozycje objęcia wszystkich samorządów zawodowych nadzorem ministra właściwego do spraw administracji²²⁴. W kolejnej wersji projektu wycofano się z tego pomysłu, pozostając przy rozwiązaniu obecnym – nadzorze pełnionym przez odpowiednich ministrów, w przypadku korporacji prawniczych Ministra Sprawiedliwości.

W interesującym nas zakresie projekt ustawy zawiera wiele ciekawych propozycji służących **zwiększeniu roli** odpowiedzialności dyscyplinarnej, większej **przejrzystości działań** w tej mierze organów samorządu zawodowego oraz **wzmocnienia kontroli społecznej** nad postępowaniami korporacyjnymi. Projekt zakłada między innymi:

- jawność postępowań dyscyplinarnych (art. 17),
- przewodniczenie składowi sądu dyscyplinarnego drugiej instancji przez sędziego sądu okręgowego (lub osobę spełniającą warunki do objęcia stanowiska sędziego sądu okręgowego) (art. 19),

²²³ Opracowano już kilka różniących się wersji projektu. Pierwszy projekt nosi datę 27 IX 2002, ostatni w chwili pisania raportu *Projekt IV roboczy* nosi datę 1 III 2003.

²²⁴ Zob. np. „Pismo Naczelnej Rady Adwokackiej do Ministra Pracy i Polityki Społecznej”, 12 XI 2002; „Apel prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej do adwokatów”, 16 IV 2003, dostępne na stronie internetowej (www.adwokatura.org.pl).

– możliwość odwołania stron i uczestników na prawach strony od wyroku sądu dyscyplinarnego drugiej instancji do sądu powszechnego apelacyjnego (art. 21),

– możliwość wstąpienia do postępowania dyscyplinarnego na prawach strony przez organ nadzoru i prokuratora.

Projekt zakłada także, że organy nadzoru miałyby obowiązek przedkładać corocznie sprawozdań z wykonywania nadzoru nad samorządem zawodowym Prezesowi Rady Ministrów (art. 33).

Wszystkie te propozycje są godne rozważenia.

VII.4. Wnioski

Z doświadczeń Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka wynika, że problematyka jakości usług prawników i kontroli sprawowanej nad tą profesją to temat, który nie cieszy się zainteresowaniem. Nie prowadzi się w tej mierze badań, pozostawia korporacjom zawodowym wolną rękę w rozstrzyganiu spraw dyscyplinarnych, co, zdarza się, prowadzi do tolerowania zachowań niepożądanych. Wśród sędziów, z którymi w ramach badań rozmawialiśmy, panuje powszechne przekonanie, że skargi ślone przez sądy do okręgowych rad adwokackich nie mają sensu, ponieważ są bagatelizowane. Jeden z prezesów sądu okręgowego mówił nam, że stara się przekonywać sędziów, iż niezależnie od braku reakcji ze strony organów dyscyplinarnych adwokatury należy samorząd o wypadkach przewinień informować. W większości jednak sędziowie, bazując na swoim doświadczeniu, nie widzą celowości takich kroków.

Opisane wyżej przykłady reakcji organów dyscyplinarnych są oczywiście przypadkami skrajnymi. Jednak ich występowanie wskazuje na potrzebę dokładniejszego przyjrzenia się procedurom dyscyplinarnym. **Trudno zgodzić się ze stanowiskiem adwokatury**²²⁵, iż postępowania dyscyplinarne są wewnętrzną sprawą korporacji zawodowych. Służą one bowiem ochronie klientów przed nierzetelnymi prawnikami. Nie można ich także zastąpić

²²⁵ Wyrażonemu np. przez rzecznika dyscyplinarnego Naczelnej Rady Adwokackiej w kolejnej części raportu: *Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej”*.

odpowiedzialnością karną czy cywilną. Podstawową rolą odpowiedzialności cywilnej jest naprawienie szkody, zadośćuczynienie konkretnej osobie, która szkodę poniosła, poniesienie konsekwencji postępowania w konkretnej sprawie w postaci konieczności wypłaty odszkodowania. Jak wykazaliśmy powyżej, dochodzenie roszczeń przeciwko prawnikowi na drodze cywilnej jest w Polsce bardzo trudne. Odpowiedzialność karna dotyczy czynów o dużym ciężarze gatunkowym, pełni rolę odpłaty oraz prewencji indywidualnej i generalnej. Sąd karny jednak nie dysponuje takimi narzędziami, jakimi dysponuje sąd dyscyplinarny. W przypadku bowiem orzeczenia kary pozbawienia prawa wykonywania zawodu sąd powszechny może go pozbawić do maksimum 10 lat. Tylko sąd korporacyjny może na trwałe pozbawić prawa wykonywania zawodu.

Podstawową rolą sądów korporacyjnych jest dbanie o jakość profesji, o przestrzeganie przez nią samą ustalonych wysokich standardów związanych z wykonywaniem zawodu. Celem postępowania dyscyplinarnego jest nie tylko kara, nie tylko moralne zadośćuczynienie pokrzywdzonej osobie (jeśli taka istnieje), ale także, co wymaga podkreślenia, **ochrona wszystkich przysługujących potencjalnych klientów prawnika.**

Jest wiele możliwych zachowań prawnika, które nie są przestępstwami, a które dyskwalifikują go jako wykonującego zawód. Rolą korporacyjnego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej jest w takich sytuacjach reagować, aż do pozbawienia prawa wykonywania zawodu włącznie. Choć uprawnienie to jest bardzo daleko idące, to jednak pamiętać trzeba, iż podlega także kontroli przez sądownictwo państwowe, a dziś już nawet międzynarodowe.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka od lat formułuje postulaty dotyczące postępowania dyscyplinarnych²²⁶. Jesteśmy m.in. zwolennikami **jawności** postępowania dyscyplinarnego, by mogło się ono znajdować pod społeczną kontrolą, zgodnie z art. 45 Konstytucji RP i art. 6 „Europejskiej konwencji praw człowieka”.

²²⁶ Opracowaliśmy w tej mierze m.in. opinię dla Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka: Ł. Bojarski, A. Rzepliński, *Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie rządowych projektów zmian w ustawach: Prawo o adwokaturze (druk nr 1333), Ustawie o radcach prawnych (druk nr 1404), Ustawie o prokuraturze (druk nr 1421), Prawo o notariacie (druk nr 1334), Prawo o ustroju sądów powszechnych (druk nr 1334)*, Warszawa, 18 XI 1999.

W przypadku pozostawienia sądownictwa dyscyplinarnego w ramach korporacji powinno się wprowadzić możliwość zaskarżania orzeczeń sądów dyscyplinarnych do **sądów powszechnych**. Istniejąca procedura umożliwiająca w wyjątkowych wypadkach wniesienie do Sądu Najwyższego kasacji od orzeczeń wyższych sądów dyscyplinarnych jest niewystarczająca.

Także organy Państwa nie powinny pozostawać **bierne**. Wydział Adwokatury i Radców Prawnych Ministerstwa Sprawiedliwości powinien podjąć działania zmierzające do uczynienia realną odpowiedzialności dyscyplinarnej. **Minister Sprawiedliwości** dysponuje szeregiem uprawnień nadzorczych wobec zawodowych korporacji prawniczych, z których w praktyce nie korzysta. Niepodejmowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości działań nie wynika zatem z pewnością z braku ustawowych uprawnień czy braku spraw, jakimi należałoby się zająć, a z **braku woli działania**. Warto zauważyć, iż Państwo w przypadku spraw z urzędu jest **pracodawcą** prawników i powinno się interesować jakością usług świadczonych za publiczne pieniądze i kontrolą efektywności ich wydawania.

Podjęcie prac nad ustawą o sprawowaniu pieczy przez samorządy zawodowe nad należytym ich wykonywaniem należy zatem ocenić pozytywnie. Wiele proponowanych tam rozwiązań może poprawić sytuację.

Z przeprowadzonych przez Fundację badań wynika, iż wiele osób nie pyta prawnika o przebieg sprawy, nie wie, co zrobić, jeśli prawnik nie wypełnia swoich obowiązków, zaledwie nieliczni wiedzą o istnieniu obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Zwłaszcza osoby ubogie, słabiej wykształcone, czyli potencjalni klienci pełnomocników z urzędu, dysponują niewystarczającą wiedzą. Klienci prawników z urzędu gorzej oceniają współpracę w prawnikiem niż osoby, które prawnika wynajęły.

Wydaje się, że miałyby sens **opracowanie szczegółowych standardów pomocy prawnej z urzędu**: listy obowiązków wynajętego przez Państwo dla osoby ubogiej prawnika. Istniejące zasady etyki zawodowej są zbyt ogólne, odwołują się do rzetelności, sumienności, a nie wynika z nich, na przykład, wprost obowiązek kontaktu z klientem przed rozpoczęciem przewodu sądowego, obowiązek prowadzenia akt sprawy każdego klienta. Dla wielu adwokatów są to rzeczy oczywiste, jednak nie dla wszystkich. Opracowane

standardy służą też ocenie pracy prawnika przez klienta czy instytucję administrującą systemem pomocy prawnej z urzędu. Państwo polskie „wynajmuje” prawnika z urzędu, wypłaca mu wynagrodzenie, jednak w żaden sposób nie kontroluje jakości usługi. Na przykład w Holandii, Wielkiej Brytanii także klienci prawników dostarczają informacji o współpracy wypełniając specjalnie opracowane ankiety.

Jest wiele możliwych działań, które powinny być podejmowane dla zapewnienia wysokiej jakości pomocy prawnej. Także korporacje zawodowe warto przekonywać, że propozycje dotyczące opracowania standardów pracy, kontrolowania jakości pracy czy wreszcie reformy postępowania dyscyplinarnego **nie są zamachem** na korporacyjną niezależność, a są wyrazem troski o wysoki poziom świadczonych usług i prestiż zawodowy. Rzetelne rozliczanie nieuczciwych członków korporacji może jej tylko pomóc, a nie zaszkodzić.

VII.5. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002 r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Magdalena Krzyżanowska–Mierzewska, radca prawny, prawnik w kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg:

Jest coraz więcej skarg i cywilnych i karnych (więcej karnych), w których ludzie mówią: „miałem adwokata z urzędu i proszę go, żeby wniósł kasację, a on nawet mi nie odpowiedział”. I są takie listy od adwokatów, którzy piszą w trzech linijkach „zanalizowałem akta, nie widzę podstaw do wniesienia kasacji”. Adwokat naturalnie ma prawo to zrobić z punktu widzenia niezależności zawodów prawniczych[...]. Takie jest zresztą orzecznictwo Trybunału, że zawody prawnicze są niezależne i nie jest rolą sądu w procedurze krajowej zmusić adwokata, czy go skłaniać w jakikolwiek sposób do złożenia środka odwoławczego, którego on nie chce składać. Natomiast druga część tego orzecznictwa jest taka, że sąd jednak w niektórych sytuacjach musi zareagować, jeżeli [...] jakość pomocy prawnej udzielanej przez adwokata z urzędu jest na tyle niedostateczna, że trzeba działać. W związku z tym dla skarżących tudzież dla reprezentujących ich przed Trybunałem adwokatów wskazówka procesowa jest taka:

orzecznictwo idzie w dwóch kompletnie różnych kierunkach. Z jednej strony mówimy bowiem, że to, co robi adwokat, także adwokat z urzędu, to nie jest działanie władz publicznych i są liczne orzeczenia: Artico, Quaranta, Goddi, Tripodi, [sprawy] przeciwko Polsce, i powtarzamy tam do znudzenia: cokolwiek robi adwokat, to nie jest działanie władz publicznych, w związku z czym nie może pociągnąć za sobą odpowiedzialności państwa, odpowiedzialności międzynarodowej z punktu widzenia Konwencji. I jakby tym pierwszym zdaniem Trybunał umywa ręce od takiej sytuacji, [czasem] idąc jeszcze dalej, mówiąc, że sposób prowadzenia obrony jest sprawą umowy między adwokatem a klientem, w którą to sprawę nikt nie ma prawa ingerować. Natomiast dalej, zaraz po tym, „na drugim oddechu”, [Trybunał] mówi, że jeżeli jednak sąd ma oczywiste dowody, że komunikacja między klientem a prawnikiem jest marna, albo że prawnik nie pracuje wystarczająco dobrze w tej sprawie, to sąd musi zareagować.

W związku z tym ustalone od lat orzecznictwo stwarza taką sytuację, że opłaca się wnieść prawie każdą skargę do Trybunału dotyczącą jakości pomocy prawnej z urzędu, dlatego że jest delikatną sprawą ocena, w którym momencie dla państwa powstaje pozytywne zobowiązanie do próbowania skłonienia prawnika z urzędu do podjęcia obrony bardziej efektywnej. Dla nas jest istotne jeszcze to, że nie wystarcza z punktu widzenia Trybunału (to jest jeszcze raz orzeczenie Artico) samo przyznanie pomocy prawnej z urzędu, szczególnie w postępowaniu karnym. Tam mieliśmy do czynienia z taką sytuacją, że obrona została przyznana, tylko że prawnik, który ją dostał, właściwie kompletnie się jej nie podjął. Władze próbowały się bronić przed odpowiedzialnością, mówiąc „przyznaliśmy adwokata, o co chodzi?” I Trybunał powiedział, że samo przyznanie nie wystarcza, sąd musi mieć świadomość, co [prawnik] robi, czy też czego nie robi.

Powiedziałam o tych kasacjach, mamy także problemy, tzn. skargi, na razie nie problemy, których treść jest następująca: „przysłano mi substytuta, który akt na oczy nie widział” albo: „przyszedł aplikant, który sobie nie dawał rady”. I takie skargi do tej pory nie doczekały się jeszcze żadnej decyzji, ale powtarzają się i wpływa takiej korespondencji, nie powiem że sporo, ale stanowi ona jakiś mniej więcej stały procent naszych skarg. W tej sytuacji – powiedzmy sobie szczerze – skarżący są w złej sytuacji, bo to jest bardzo trudne dowodowo

(co najwyżej w drodze analizy protokołu). Skarżącemu jest bardzo trudno udowodnić, że adwokat, który został przysłany jako substytut na przykład, nie znał akt (co oczywiście może się też zdarzyć), co jest też powodem tego, że do tej pory nie było żadnego poważnego orzeczenia w tym przedmiocie. A te, co były, zakończyły się orzeczeniem jednostronicowym, w rodzaju, że skarżący nie udowodnił, że jakość tej obrony była taka, żeby rodziła odpowiedzialność państwa z punktu widzenia art. 6 w związku z art. 6 §3 Konwencji. Ale jest kilka takich orzeczeń z innych państw, w których jakość reprezentacji prawnej z urzędu stała się przedmiotem analizy Trybunału, więc taka sytuacja może nas także spotkać; zatem należy to mieć na uwadze.

Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

I mówimy dzisiaj o tym temacie pomocy prawnej, pełnomocnika czy adwokata ex officio, właściwie cały czas ujmując zagadnienie od strony tego potrzebującego klienta. Ja bym chciał, i przepraszam za pompatyczny wstęp, powiedzieć, jak to wygląda od strony drugiej, to znaczy od strony adwokata. Jeżeli mi się wymyslnie słowo „etos adwokacki”, to bardzo z góry Państwa za to przepraszam.

Otóż być adwokatem to jest to taka wewnętrzna dyspozycja, jest to taka gotowość do niesienia ludziom pomocy prawnej, ludziom, tym, którzy tej pomocy potrzebują. Jest to tego rodzaju nastawienie, jak u lekarza, które jak gdyby z samego założenia zakłada gotowość do pełnienia pewnej służby właśnie temu, kto tej pomocy potrzebuje. I to niezależnie od tego, czy on za tę pomoc zapłaci, czy nie zapłaci; gotowość pozostaje. Jakkolwiek by te słowa nie brzmiały górnolotnie, taka jest ukształtowana przez dziesięciolecia misja naszego zawodu i na tym polega istota adwokatury. Dlatego też bycie adwokatem zawiera w sobie pewnego rodzaju imperatyw moralny, wyzwanie, obywatelskie zobowiązanie. Oznacza też podwyższony próg wrażliwości, takiej zwykłej ludzkiej wrażliwości na sprawy drugiego człowieka – człowieka znajdującego się w potrzebie. I stąd też przynależność do stanu adwokackiego zawsze kojarzyć się będzie nam, adwokatom, właśnie z takim podejściem ugruntowanym przez tradycję, przez przekaz historyczny, który najczęściej udzielany jest nam poprzez aplikację adwokacką. I stąd też adwokaturne polskiej obce jest patrzenie na powinności zawodowe wyłącznie przez pryzmat pieniądza.

Andrzej Kalwas, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych:

Ja nie będę mówił o etosie, na pewno nie padnie słowo „etos”, ale w każdym razie będę podkreślał to, że korporacje zawodowe prawnicze w każdym kraju demokratycznym na świecie, również w krajach Unii Europejskiej, skupiają elitę inteligentną tych krajów. Związaną z reguły bardzo często z establishmentem, i establishment w tych krajach z tych elit i z tych korporacji się wywodzi.

Dlatego dwie uwagi natury ogólnej na początek: pierwsza to jest to, że jestem przekonany, że celem tej konferencji nie jest kontestowanie, podważanie czy podawanie w wątpliwość korporacjonizmu zawodowego, jeżeli chodzi o polskie zawody prawnicze: adwokacki, radcowski czy notarialny. Wykluczam to z góry i rzeczywiście główni organizatorzy kiwają głowami, bo gdyby był taki cel tej konferencji, to by nas tu pewnie nie było, albo byśmy zupełnie inaczej przyszli na to spotkanie, o czym innym byśmy mówili.

Zresztą muszę powiedzieć tak: że jeden z polskich ministrów sprawiedliwości (nie obecny minister sprawiedliwości), którego nazwiska nie wymienię, powiedział kiedyś: „walczyć z zawodowymi samorządami prawniczymi to jest to samo mniej więcej, co kopać się z koniem”. On to powiedział na zasadzie pewnego dowcipu, jako taki Zwischenruf, ale ja bym tego nie traktował zbyt poważnie, i to nas absolutnie nie uspokaja, bo polski wymiar sprawiedliwości, polscy sędziowie, polscy prawnicy, adwokaci, radcowie prawni czy notariusze nie są zamknięci w wieży z kości słoniowej, podlegają ocenom, podlegają krytyce, ale musi to być krytyka i ocena dokonywana przez ludzi, którzy wiedzą, o czym mówią. Fundacja Helsińska wie, o czym mówi, i dobrze tę konferencję przygotowała od strony merytorycznej i dlatego raz jeszcze na samym wstępie za to dziękuję, bo mam okazję rozmawiać w gronie fachowców i w oparciu o materiały, które zostały przez ludzi rozumiejących tę materię przygotowane.

Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Od pewnego czasu część prasy energicznie eksploatuje tematykę funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Założeniem często a priori wielu publikacji jest supozycja kryzysu w zawodach prawniczych, przede wszystkim upadku etyki zawodowej, hermetyzacji poszczególnych zawodów itd. Przyczyn faktycznej zapaści sądownictwa, niebędącego organizacyjnie w stanie rozstrzygnąć

siedmiu milionów spraw wpływających rocznie do sądów, wielu upatruje w złej kondycji etycznej sędziów i innych uczestników procesu. Pogląd ten jest nieuzasadniony, krzywdzący, zwłaszcza gdy jest formułowany w formie nieuzasadnionych merytorycznie uogólnień, budowanych na jednostkowych przejawach patologii. Publikacje te są chwytliwe, poczytne, ale w oparciu o zbyt małą próbę, żeby winą i zarzutem obciążać całe środowiska. [...]

Raport Fundacji zawiera sugestie, oceny i postulaty odnośnie do postępowania dyscyplinarnego prowadzonego wobec adwokatów w związku z uchybieniami w pracy zawodowej. Teza kierunkowa zmierza do odebrania samorządowi adwokackiemu sądownictwa dyscyplinarnego. Można podjąć jedynie próbę przypomnienia, że sądownictwo dyscyplinarne nie jest w ogóle pomyślane jako droga ochrony interesów pokrzywdzonych klientów. Mają oni przecież otwartą drogę dochodzenia swoich roszczeń na drodze procesu cywilnego, a w rażących przypadkach przysługuje im ochrona przyznana przez prawo karne. Warto przypomnieć, niektórym także uświadomić, że istotnym wzmocnieniem ochrony interesów klientów poszkodowanych niesumiennością adwokacką jest obowiązkowe ubezpieczenie adwokatów, z których każdy ma polisę. A ponieważ postępowanie odszkodowawcze nie jest wstrzymywane lub w inny sposób uzależniane od postępowania dyscyplinarnego, przeto ochrona interesów klienta jest właściwie zapewniona i wystarczająca.

Postępowanie dyscyplinarne jest dodatkowym, wewnętrznym, obliczonym na oddziaływanie wyłącznie na członków korporacji elementem mającym za zadanie krzewić etykę adwokacką oraz wzmocnić postawy pożądane. Jako prerogatywa par excellence samorządowa postępowanie dyscyplinarne powinno być pozostawione decyzjom grupy zawodowej, która zrzesza się po to, by móc stanowić niezależnie, samodzielnie i samorządnie w sprawach własnej deontologii zawodowej, którą to myśl oczywiście rozszerzam także na inne pokrewne samorzady zawodowe nas prawników–praktyków.

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

I jeżeli już mówimy o dostępie do pomocy prawnej, to oczywiście poziom, jaki reprezentuje prawnik [...] z urzędu ma kapitalne znaczenie. Ja akurat

jestem przedstawicielem dwóch korporacji zawodowych, adwokackiej i uczonych, i o tej drugiej chciałbym powiedzieć. Bo jeżeli chodzi o adwokatów, to różne rzeczy się o tym pisze, natomiast ja obserwuję dokładnie taki sam jak w korporacji adwokackiej opór, niechęć przed tym, żeby otwarcie dyskutować przypadki bardzo nieetycznego zachowania się uczonych, przy czym, ja się zgadzam z mecenasem Naumanem, to są pojedyncze przypadki. Ale te pojedyncze przypadki tak naprawdę wyznaczają percepcję danej korporacji w społeczeństwie.[...]

Jak Państwo by czytali „Journal of American Bar Association”, ustawicznie debatuje się problemy etyczne w tym zawodzie. Przed wojną wychodziło pięć czasopism wydawanych przez polską palestrę. Były różne ze względów politycznych (jedno miało nawet wyraźne nastawienie antysemickie, nie wiadomo, dlaczego; mnie akurat najbardziej podobał się wydawany we Lwowie „Prawnik”), ale ustawicznie była tam debata nad kwestią poziomu etycznego, poziomu zawodowego, który reprezentują adwokaci występując w interesie swoich klientów. I oczywiście debatowano nie o przypadkach bardzo pozytywnych, nie o autorytetach, bo te się same sprzedają, tylko o tych właśnie pojedynczych. To jest czysto ludzkie, dlatego ciągle musimy o tym debatować. Nie po to, żeby wieszać psy na jakiejś korporacji. Bo samorządność nie podlega debacie, bo oznacza mniej państwa, a my przecież chcemy mniej państwa. A mniej państwa to oddanie prerogatyw różnym korporacjom. Ale oddając je korporacjom, oddajemy też część władzy publicznej. Oddanie części władzy przez państwo korporacjom też zobowiązuje je do pewnych działań. W moim przekonaniu częścią tego obowiązku jest, zwłaszcza w wolnym, a w tej chwili informatycznym, społeczeństwie, ustawiczne debatowanie wewnątrz. Ale w taki sposób, żeby opinia publiczna, przynajmniej ta część, którą to interesuje, miała szansę poznania istoty tej debaty. Ale i na zewnątrz będzie to debatowane.

Jeżeli przyjmiemy taki [mechanizm] obronny (w korporacji uczonych bardzo wyraźnie to widać) – [to] próby wprowadzenia jakby więcej tlenu do postępowania dyscyplinarnego i próby ochrony tych, którzy próbują publicznie debatować problemy związane z etyką zawodu uczonego, są wyraźnie karane, takie osoby nie są bardzo popularne. Bo tak naprawdę nic złego się nie stanie, jeżeli ktoś jeden, no co prawda przepisał jeden rozdział, ale był zmęczony i nie miał czasu zacytować. I o co chodzi? To jest jeden człowiek. To prowadzi do tego, że uniwersytety będą wypuszczały o wiele gorszych absolwentów.

Marek Nowicki, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:

Ja nie mam żadnych uwag czy zastrzeżeń do pracy sądów korporacyjnych, nie chciałbym się w ogóle czymś takim zajmować. Natomiast, jeśli niektóre rzeczy dzieją się w cieniu, jeśli one są nie do końca jasne, to nawet jeśli one są absolutnie uczciwe, to one budzą głupie komentarze dziennikarzy, niezadowolonych klientów, ludzi niezyczliwych. Ta moja uwaga dotycząca korporacjonizmu na początku tyczyła tego, że ja mam poczucie, że w niektórych korporacjach jest za dużo tajemnicy. Jeżeli my jesteśmy szlachetni i prawi, to nie mamy się czego bać. Możemy bardziej otwarcie mówić o tym, jak działamy. Ale to była jedyna uwaga – „bądźmy bardziej śmiali, nie róbnmy tajemnicy”.

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

Jaka jest sytuacja klienta w przypadku, gdy nie jest zadowolony z jakości pomocy prawnej? Czy może pozwać radę pomocy prawnej bądź biuro obrońcy publicznego oraz czy może zwrócić się do takiej instytucji z żądaniem zmiany prawnika, czy też ma inne możliwości poprawy jakości pomocy prawnej?

Peter van den Biggelaar, dyrektor Rady ds. Pomocy Prawnej w Hertogenbosch, Holandia:

Jeśli chodzi o skargi, to każdy niezadowolony może złożyć ją do właściwego organu samorządu adwokackiego. Wszczyna to procedurę bardzo poważnie traktowaną, osoba niezadowolona z usług adwokata może wnosić o jego zmianę, a jeśli uchybienia prawnika są ciężkie, prowadzi to do wykluczenia go z udziału w systemie pomocy prawnej.

[...] Obecnie wprowadzamy nowy rodzaj kontraktów dla prawników [z urzędu], którzy poddawani są kontroli co do jakości pracy przez 2–3 lata. Tylko ci prawnicy mogą udzielać pomocy prawnej z urzędu, którzy uzyskają pozytywną ocenę. Przy czym kontroli podlega m.in. sposób prowadzenia przez nich akt, podnoszenie kwalifikacji oraz badany jest poziom satysfakcji klientów.

Moshe Hacoheh, obrońca publiczny dla regionu Jerozolimy, Ministerstwo Sprawiedliwości – Biuro Obrońcy Publicznego, Izrael:

Skargi klientów – teoretycznie jest tu środek w postaci powództwa przeciwko prawnikowi, dość rzadki co prawda w sprawach karnych. Mamy też mechanizm rozpatrywania skarg – klient może złożyć taką skargę na działanie prawnika „z zewnątrz” (prowadzącego prywatną praktykę – tłum.) bezpośrednio do nas. Staramy się wówczas rozstrzygnąć sprawę polubownie – zapraszamy na spotkanie prawnika i klienta, omawiamy sprawę i zazwyczaj dochodzimy do jakiegoś rozwiązania – jeśli się to nie udaje, możemy zmienić wyznaczonego adwokata na innego.

Rangita de Silva-de Arwis, dyrektor ds. programów międzynarodowych, The Spangenberg Group, West Newton, Massachusetts, USA:

W USA jakość pracy obrońcy karnego może podlegać ocenie na trzech różnych poziomach. Pierwszy z nich wynika z konstytucyjnych gwarancji prawa do obrony w sprawach karnych (szósta poprawka do Konstytucji) i polega na uprawnieniu oskarżonego do oparcia zaskarżenia wyroku na przesłance nieefektywnej obrony. Wymaga to jednak w praktyce wykazania, że obrońca popełnił podstawowe błędy, dyskwalifikujące go jako profesjonalistę, co jest trudne do udowodnienia. Drugi poziom to cywilne roszczenie odszkodowawcze oskarżonego przeciwko obrońcy, który dopuścił się naruszenia zasad wykonywania zawodu w prowadzonej sprawie. Trzecia sfera ochrony klienta przed nierzetelnym prawnikiem to odpowiedzialność dyscyplinarna prawnika. Niezależnie od wspomnianych trzech formalnych instrumentów pojawia się również czwarta możliwość, o której wspominał Moshe – nadzór rady pomocy prawnej dla ubogich oraz możliwość zwrócenia się do sądu o zmianę adwokata w przypadku, gdy współpraca między nim a klientem stała się niemożliwa.

Linās Sesickas, adwokat, doradca Constitutional and Legislative Policy Institute „COLPI” ds. reformy dostępu do pomocy prawnej na Litwie:

Każdy klient może teoretycznie zwrócić się do sądu ze skargą, jeśli prawnik uchybia swoim obowiązkom, w szczególności, gdy dopuszcza się zaniedbania. W praktyce zdarza się to bardzo rzadko. Klienci zwracają się zazwyczaj

*ze skargami do samorządu adwokackiego, który bada sprawy i podejmuje środki dyscyplinarne, gdy uzasadniają to okoliczności. Nie mamy tak prostej procedury rozstrzygnięcia sporów jak w Izraelu, ale myślę, że z czasem przyjmie-
my podobną.*

Borislav Petranov, Interights, Londyn:

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał za dopuszczalną skargę przeciwko Francji, w której skarżącemu przyznano prawo do pomocy prawnej w sprawie przeciwko adwokatowi o błąd w sztuce, a samorząd adwokacki, pomimo że spoczywał na nim obowiązek wyznaczenia adwokata z urzędu, przez 2 lata go nie wyznaczył, a następnie trzech adwokatów odmówiło zajęcia się sprawą przeciwko swojemu koledze. Strona rządowa argumentowała, że skarżący nie wykorzystał dostępnych środków krajowych [ochrony swoich praw], gdyż istnieje regulacja prawna, pochodząca jeszcze ze średniowiecza, która przewiduje nieokreślone postępowanie dyscyplinarne przeciwko prezesowi samorządu adwokackiego w przypadku niewyznaczenia adwokata. Wspomniana sprawa może prowadzić do wykazania braku praktyczności obu systemów odpowiedzialności zawodowej [postępowanie dyscyplinarne i powództwo odszkodowawcze] i do nałożenia na państwo obowiązku ustanowienia niezależnego systemu oceniającego naruszenia przez adwokata obowiązków wobec klienta i zasad wykonywania zawodu.

CZEŚĆ VIII

DODATKOWE MOŻLIWOŚCI UZYSKANIA POMOCY PRAWNEJ

Obowiązki Państwa zapewnienia obywatelom dostępu do pomocy prawnej nie ograniczają się jedynie do zagwarantowania osobom ubogim reprezentacji przed organami sądowymi. Obejmują one również **zapewnienie dostępu do poradnictwa prawnego** w przypadku, gdy nie wiąże się ono z postępowaniem sądowym. Wiele spraw, z którymi zgłaszają się klienci organizacji o charakterze pomocowym i poradniczym, nie wymaga podjęcia czynności procesowych, ale udzielenia prostej porady prawnej – wyjaśnienia zainteresowanemu znaczenia przepisów i skutków ich zastosowania w jego sytuacji, doradzenia, jakie działania powinien podjąć, oceny zasadności ewentualnego pozwu bądź skargi. Dla osób ubogich uzyskanie pomocy tego rodzaju nie jest łatwe. Polskie prawo nie przewiduje instytucji poradnictwa niezależnego od postępowania sądowego zapewnianego przez Państwo. Działalność taka w zakresie poradnictwa prawnego jest jak dotąd domeną organizacji pozarządowych.

Aktywne działanie organów władzy centralnej, a zwłaszcza lokalnej, w dziedzinie wspierania organizacji służących pomocą osobom ubogim byłoby leczeniem przyczyn, a nie objawów choroby. Stworzenie na poziomie powiatów czy gmin ogólnopolskiej sieci centrów porad, współpracujących z prawnikami, pozwoliłoby na zapewnienie pomocy prawnej najuboższym, odpowiednio do skali potrzeb w tym zakresie.

Cytowane już zalecenie nr R (93) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych formułuje także inne wskazówki, zalecając, by rządy państw członkowskich:

1) ułatwiały dostęp do prawa najuboższym („prawo do ochrony prawnej”) przez:

- propagowanie, tam gdzie to konieczne, działań uświadamiających środowiskom prawniczym istnienie problemu osób najuboższych;
- promowanie usług porad prawnych dla najuboższych;
- propagowanie zakładania, jeśli jest to potrzebne, centrów poradnictwa w regionach upośledzonych;

2) ułatwiały efektywny dostęp najuboższych do quasi-sądowych metod rozwiązywania sporów przez:

- zwiększanie udziału organizacji pozarządowych zapewniających wsparcie najuboższych poprzez quasi-sądowe metody rozwiązywania sporów, takie jak mediacja i koncyliacja;
- rozciąganie dostępności pomocy prawnej lub innych form pomocy na takie metody;
- rozważenie umożliwienia organizacjom pozarządowym niosącym pomoc osobom najuboższym udzielania pomocy w dostępie do sądu dla osób znajdujących się w sytuacji upośledzenia;
- konsultowanie się, zawsze gdy to możliwe, w ramach ogólnej polityki walki z ubóstwem, z organizacjami pozarządowymi działającymi w dziedzinie, której dotyczy omawiane zalecenie, oraz organizacjami społecznymi udzielającymi pomocy najuboższym.

Choć nie ma w Polsce krajowego pozasądowego systemu zapewniania pomocy prawnej czy udzielania porad obywatelskich, to istnieją możliwości, z których osoby ubogie czy pozbawione reprezentacji mogą korzystać. Pozasądową pomoc prawną zapewniają w ograniczonym zakresie organy publiczne (m.in. sąd, prokurator, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów), Rzecznik Praw Obywatelskich oraz organizacje pozarządowe.

VIII.1. Udzielanie wskazówek, informowanie i pouczanie przez sąd

Strony i uczestnicy postępowania występujący w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego mogą oczekiwać, że uzyskają od sądu **niezbędne wskazówki** dotyczące czynności procesowych oraz **pouczenia** o ich skutkach prawnych i skutkach ewentualnych zaniedbań. Oczekiwaniu takiemu odpowiada ogólna zasada, którą stanowi przepis art. 5 kodeksu postępowania cywilnego²²⁷. Obowiązuje ona w czasie trwania całego procesu. Należy jednak zwrócić uwagę, że pomoc ze strony sądu zapewniana jest stronie w związku z trwającym postępowaniem, nie jest możliwe uzyskanie jej przez osobę nieuczestniczącą w postępowaniu przed sądem.

Uszczegółowieniem tej zasady jest określony w kodeksie postępowania cywilnego obowiązek pouczenia strony obecnej przy ogłaszaniu wyroku o sposobie i terminie jego zaskarżenia, czy też w odniesieniu do stron pozbawionych wolności doręczenie z urzędu odpisu wyroku wraz ze stosownymi pouczeniami²²⁸. Nadto „Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych”²²⁹ (w dziale drugim tytułu drugiego dotyczącego czynności w sprawach cywilnych, gospodarczych, rodzinnych i sprawach nieletnich oraz pracy i ubezpieczeń społecznych) zawiera wiele przepisów nakładających na sędziów obowiązki informowania i pouczania stron, które działają w sprawie bez ustanowionych pełnomocników – adwokatów i radców. I tak, na przykład, gdy strona nie wypowie się co do twierdzeń strony przeciwnej o faktach mających istotny wpływ dla rozstrzygnięcia sprawy, na podstawie Regulaminu²³⁰ przewodniczący posiedzeniu sędzia zwróci jej na to uwagę, uprzedzając, że na podstawie art. 230 k.p.c. sąd może uznać te fakty za przyznane.

Z kolei na podstawie §195 Regulaminu osoby zgłaszające wniosek o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego kierownik sekretariatu sądu powinien poinformować o konieczności dołączenia wymaganych dokumentów, zaś

²²⁷ Art. 5 k.p.c. – „Sąd powinien udzielać stronom i uczestnikom postępowania występującym w sprawie bez adwokata lub radcy prawnego potrzebnych wskazówek co do czynności procesowych oraz pouczać ich o skutkach prawnych tych czynności i skutkach zaniedbań”.

²²⁸ Art. 327 §1 i §2 k.p.c.

²²⁹ Rozporz. Ministra Sprawiedliwości z 19 XI 1987 r., Regulamin wewnętrznego urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. 1987, nr 38, poz. 218, z późn. zm.

²³⁰ Tamże, §149 ust. 1 Regulaminu.

sąd rejestrowy ma obowiązek udzielania stronom pouczeń o ujawnionych wadach i brakach pism, o przeszkodach mogących mieć wpływ na sprawność postępowania.

Sąd poucza także np. strony w sprawach rozwodowych (§241), w sprawach o alimenty (§243), gdzie dodatkowo, jeśli uprawniony do ich otrzymania działa bez adwokata lub pełnomocnika, a wykazuje nieporadność, na podstawie §262 może dojść do wszczęcia egzekucji z urzędu. Sąd może też podjąć z urzędu postępowania dotyczące ustanowienia opieki (§250), a w razie wystąpienia okoliczności wskazujących na potrzebę uregulowania problemów rodzinnych innych niż te, które są przedmiotem postępowania przed sądem rodzinnym, sędzia może skierować zawiadomienie o potrzebie wszczęcia takiego postępowania do właściwego prokuratora, poradni wychowawczo–zawodowej czy organizacji społecznej uprawnionej do działania przed sądami.

Powództwo w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych może wytoczyć sam zainteresowany lub na jego rzecz organizacja społeczna, o której mowa w art. 61 k.p.c. lub inspektor pracy²³¹ na podstawie art. 63 k.p.c. Pracownik dochodzący roszczeń z zakresu prawa pracy oraz ubezpieczony nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych – wydatki te ponosi tymczasowo Skarb Państwa. Działający w tych sprawach bez adwokata lub radcy prawnego może ustnie zgłosić swoje powództwo, zażalenie, apelację bezpośrednio do protokołu, do czego upoważnia przepis art. 466 k.p.c. Jeżeli jednak złoży pozew lub odwołanie bez dołączenia odpisów dla strony przeciwnej i nie usunie tego braku w zakreślonym przez sąd terminie, to przewodniczący wydziału na podstawie §331 Regulaminu może zarządzić wyłączenie go poprzez wykonanie odpisów lub wyciągu. Czynności te wykona wówczas sekretariat sądu. Sąd pracy na podstawie art. 469 k.p.c. nie dopuści do zawarcia ugody, cofnięcia pozwu, sprzeciwu lub środka odwoławczego, gdyby czynność taka naruszała słuszny interes pracownika lub ubezpieczonego, zaś w razie stwierdzenia w toku rozpoznawania sprawy, iż zakład pracy lub organ rentowy poważnie uchybił przepisom prawa, sąd na podstawie art. 474 k.p.c. zwróci mu na to uwagę lub, w razie potrzeby, powiadomi prokuratora.

²³¹ Inspektorzy pracy na podstawie art. 631 k.p.c. mogą wytaczać powództwa na rzecz obywateli w sprawach o ustalenie istnienia stosunku pracy, a także wstępować za zgodą powoda do postępowania prowadzonego w tym zakresie.

VIII.2. Wytaczanie powództw przez prokuratora

Przepisy dopuszczają także udział w sprawie prokuratora, którego wiązą ustanowione dla stron terminy. Legitymacja do udziału w sprawie cywilnej prokuratora wynika z art. 7 k.p.c., a także z przepisów o prokuraturze (art. 3 ust. 1 pkt 2)²³².

Prokurator może żądać wszczęcia postępowania w każdej sprawie, a więc wytoczyć powództwo lub skierować wniosek, jeżeli jego działanie zmierza do usunięcia wadliwego stanu rzeczy zagrażającego praworządności lub podyktowane jest potrzebą ochrony interesu społecznego albo **prawa obywatela**. Prokurator może także wziąć udział w toczącym się już postępowaniu.

Przed wytoczeniem powództwa na rzecz osoby, w myśl §286 „Regulaminu urzędowania powszechnych jednostek prokuratury”, prokurator porozumiewa się z osobą zainteresowaną i poucza ją o przysługujących jej prawach. Jeżeli dana osoba nie zamierza dochodzić roszczeń, podjęcie przez prokuratora czynności mogą uzasadniać tylko szczególne okoliczności, np. gdy osoba uprawniona na skutek nieporadności nie dochodzi swoich roszczeń, bądź też uchyła się od ich dochodzenia ze szkodą dla interesu społecznego, w sprawach o odebranie dziecka i innych (z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego).

Z treści §292 ust. 1 Regulaminu wynika, że zgłoszenie udziału prokuratora w toczącym się postępowaniu jest wskazane w sprawach, w których roszczenia dotyczą szeroko pojętego interesu Państwa lub Skarbu Państwa²³³ oraz ochrony rodziny lub ofiar przestępstw, zaś tylko w wyjątkowych wypadkach interesów majątkowych obywateli. W jednostkach organizacyjnych prokuratury znajdują się wydzielone komórki (lub też funkcję tę pełnią wyznaczeni prokuratorzy) zajmujące się sprawami cywilnymi.

²³² Rozporz. Ministra Sprawiedliwości z 11 IV 1992 r., Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 4 V 1992), Dział VI, Udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach cywilnych, rodzinnych i opiekuńczych oraz ze stosunku pracy.

²³³ M.in. sprawy o zwrot korzyści uzyskanych niesłusznie kosztem Skarbu Państwa, przeciwko Skarbowi Państwa o naprawienie szkody wyrządzonej przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, sprawy dotyczące ochrony dóbr kultury, środowiska naturalnego.

Poniższe zestawienie pokazuje skalę, w jakiej prokuratorzy wykorzystują przy-
sługujące im uprawnienia. Dane dotyczą pierwszego półrocza kolejnych lat²³⁴.

**Udział prokuratora w zakresie spraw cywilnych, gospodarczych i ubezpieczeń
społecznych w prokuraturach rejonowych, okręgowych i apelacyjnych**

Wyszczególnienie	I półrocze 1999	I półrocze 2000	I półrocze 2001	I półrocze 2002
	w liczbach bezwzględnych			
Prokurator wytoczył powództwo cywilne	1745	1754	1714	1804
Zgłoszono wniosków o wszczęcie postępowania nieprocesowego	3290	3698	3652	3623
w tym dotyczących stosunków rodzinnych	1041	1127	1165	1050
o ubezwłasnowolnienie	432	511	560	510
do sądu o wszczęcie postępowania wobec osób nadużywających alkoholu	1791	2042	1894	2057
Liczba spraw cywilnych rozpoznanych przez sąd z udziałem prokuratora	8725	9641	9629	9843
Liczba rozpoznanych przez sąd powództw wytoczonych przez prokuratora	1459	1481	1480	1412
w tym uwzględnionych w liczbach bezwzględnych w odsetkach	1380 94,6%	1415 95,5%	1397 94,4%	1337 94,7%
Liczba rozpoznanych przez sąd wniosków prokuratora w postępowaniu nieprocesowym	2724	2910	2906	2876
w tym uwzględnionych w całości lub części; w liczbach bezwzględnych w odsetkach	2498 91,7%	2666 91,6%	2612 89,9%	2512 87,3%
Wysokość roszczeń zasądzonych z powództwa prokuratora (w PLN)	1 219 382	1 338 257	2 190 204	1 495 772

²³⁴ Ministerstwo Sprawiedliwości – Departament Organizacyjny, *Informacja statystyczna o działalności powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w I półroczu 2001 r.*,

VIII.3. Działalność rzecznika praw obywatelskich

W sprawach związanych z **naruszeniem praw i wolności** określonych w Konstytucji i innych aktach normatywnych obywatel, a także cudzoziemiec, mogą zwrócić się o pomoc do Rzecznika Praw Obywatelskich. Wniosek do Rzecznika wolny jest od opłat i nie wymaga zachowania szczególnej formy przewidzianej dla pism procesowych²³⁵. Niezbędne jest jedynie zamieszczenie danych personalnych (imię i nazwisko) oraz adresu wnioskodawcy.

Rzecznik Praw Obywatelskich może udzielić wnioskodawcy **informacji** o przysługujących mu środkach prawnych²³⁶. W przypadku stwierdzenia naruszenia konstytucyjnie gwarantowanych praw i wolności Rzecznik Praw Obywatelskich może zająć się sprawą sam lub przekazać sprawę do załatwienia uprawnionym organom. Jeżeli po zbadaniu sprawy Rzecznik Praw Obywatelskich dojdzie do przekonania, iż nie stwierdził naruszenia, informuje o tym wnioskodawcę.

W przypadku stwierdzenia potrzeby zajęcia się problemem RPO może według swego uznania podejmować **kroki prawne** w interesie i na rzecz konkretnej osoby lub grupy osób. Rzecznik Praw Obywatelskich może żądać wszczęcia postępowania cywilnego i brać w nim udział. Do Rzecznika mają zastosowanie przepisy k.p.c. o prokuratorze. Rzecznik może także żądać wszczęcia innych postępowań: administracyjnego, karnego, dyscyplinarnego. W przypadku stwierdzenia wykroczenia RPO może skierować wniosek o ukaranie. Rzecznik Praw Obywatelskich może także wnosić kasacje, rewizje nadzwyczajne, skargi do Trybunału Konstytucyjnego²³⁷.

Warszawa 2002; Działalność prokuratury w I półroczu 2002 roku. Analiza statystyczna. Departament Organizacyjny, DO II 0365/8/2002, tablica VI.

²³⁵ Art. 10 ustawy z 15 VII 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity Dz. U. 2001, nr 14, poz. 147).

²³⁶ Art. 11 ustawy o RPO.

²³⁷ Podane poniżej dane za: Informacja Rzecznika Praw Obywatelskich prof. Andrzeja Zolla za 2001 r. oraz za 2002 r. opubl. na stronach internetowych biura RPO (www.brpo.gov.pl/informacja_z_a_2001.html; www.brpo.gov.pl/informacja_z_a_2002.html#69).

Wpływ spraw do Rzecznika Praw Obywatelskich

	2000	2001	2002	Od początku funkcjonowania instytucji RPO (1 I 1988 – 31 XII 2002)
Sprawy ogółem	49 602	55 404	52 091	643 900
W tym: nowe sprawy	31 532	33 735	30 573	431 241
Liczba odpowiedzi na wystąpienia Rzecznika	16 247	20 632	22 089	203 029

W 2002 r. w Biurze RPO przyjęto 3611 interesantów oraz przeprowadzono 13 539 rozmów telefonicznych, udzielając wyjaśnień i porad.

W 2002 r. (oraz w 2001 r., dane w nawiasie) **Rzecznik Praw Obywatelskich skierował:**

- 1) wystąpień problemowych – 342 (287), w tym o podjęcie inicjatywy prawodawczej – 117 (123),
- 2) wniosków do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów z aktem wyższego rzędu – 21 (21),
- 3) pytań prawnych do Sądu Najwyższego – 1 (2),
- 4) skarg do Naczelnego Sądu Administracyjnego – 3 (9),
- 5) zawiadomień do Trybunału Konstytucyjnego o przystąpieniu do postępowania ze skargi konstytucyjnej – 8 (10),
- 6) rewizji nadzwyczajnych – 42 (18),
- 7) kasacji – 71 (54).

Sprawy indywidualne podjęte do prowadzenia przez RPO. W okresie objętym Informacją – 2002 r. (2001 r.) rozpatrzono 37 810 (40 156) nowych spraw indywidualnych, w tym:

- podjęto do prowadzenia – 17 975 (18 349), w tym w ramach wystąpienia o charakterze generalnym – 1413 (3158),

– wskazano wnioskodawcy przysługujące mu środki działania – 18 501 (20 080),

- przekazano wniosek wg właściwości – 462 (665),
- zwrócono się o uzupełnienie wniosku – 159 (154),
- nie podjęto – 713 (908).

Zakończono postępowanie w 15 005 (15 295) podjętych spraw.
Spośród 15 005 (15 295) spraw zakończonych:

- uzyskano **rozwiązanie pozytywne** – w 19,3% (26%) spraw,
- nie uzyskano rozwiązania pozytywnego ze względu na:
 - niepotwierdzenie się zarzutu – w 55,4% (62,3%) spraw,
 - nieuwzględnienie wystąpienia RPO – w 2,3% (0,3%) spraw,
 - z powodu wyczerpania przez RPO możliwości działania – w 3,4% (0,9%) spraw.

Określenie „rozwiązanie pozytywne” oznacza rozwiązanie indywidualnego problemu zgodnie z oczekiwaniem wnioskodawcy.

Przedmiot nowych spraw (wniosków) w 2002 r. (2001 r.), 30 573 – 100% (33 735 – 100%):

- podstawowe prawa i wolności obywatelskie, służba zdrowia i prawa osób niepełnosprawnych – 5,6% (4,0%),
- prawo karne – 17,4% (14,6%),
- zabezpieczenie społeczne, pomoc społeczna 16,9% (20,5%),
- prawo cywilne i gospodarka nieruchomościami – 11,3% (9,8%),
- prawo administracyjne i sprawy mieszkaniowe – 10,7% (16,0%),
- prawo gospodarcze, daniny publiczne, ochrona praw konsumenta – 12,2% (9,7%),
- prawo karne wykonawcze – 7,3% (7,6%),
- prawo pracy – 8,7% (8,5%),
- prawa żołnierzy i funkcjonariuszy służb publicznych – 2,2% (1,9%),

- sprawy lokalne, samorząd terytorialny i ochrona środowiska – 2,8% (2,5%),
- prawo rodzinne – 3,5% (3,5%),
- ochrona praw cudzoziemców i mniejszości narodowych – 0,8% (0,6%),
- inne – 0,6% (0,8%).

Należy zauważyć, że zadaniem Rzecznika nie jest zapewnienie pomocy prawnej obywatelom, ale występowanie w sprawach, w których zawodzą środki prawne przysługujące każdemu. Rzecznik powinien podejmować sprawy istotne z uwagi na przestrzeganie praw i wolności konstytucyjnych. Na ponad 30 tys. spraw, które wpłynęły do Biura RPO, zarówno w 2001, jak i 2002 r., w ponad połowie spraw – 18 501 (20 080 w 2001 r.), wystarczyło poinformowanie strony – wskazanie wnioskodawcy przysługujących mu środków działania. Ogromna liczba spraw trafiających do Biura Rzecznika oraz fakt, że w wielu przypadkach (ponad 50%) wystarczające jest udzielenie informacji o przysługujących stronie środkach prawnych, czyli w istocie porada prawna, wskazują, że potrzebującym pomocy prawnej można by ją zapewnić na poziomie lokalnym.

VIII.4. Rzecznicy praw konsumentów oraz organizacje konsumenckie

Organami administracji publicznej powołanymi do udzielania pomocy prawnej w zakresie spraw konsumenckich są **powiatowi i miejscy rzecznicy praw konsumentów**. Do ustawowych zadań i uprawnień rzecznika konsumentów należą m.in.:

- zapewnienie bezpłatnego **poradnictwa konsumenckiego** i informacji prawnej w zakresie ochrony ich interesów,
- **występowanie** do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów,
- **wytaczanie powództw** na rzecz konsumentów oraz wstępowanie, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumenta.

Rzecznik może też występować jako oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia²³⁸.

VIII.4.1. Dane o działalności rzeczników konsumentów

Zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony konsumentów

Właściwa miejscowo delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów / województwo	Ilość udzielonych porad i wyjaśnień w 2001 r.
Del. w Bydgoszczy / kujawsko–pomorskie i warmińsko–mazurskie	5 836
Del. w Gdańsku / pomorskie i zachodniopomorskie	10 839
Del. w Katowicach / śląskie i opolskie	14 980
Del. w Krakowie / małopolskie i podkarpackie	9 971
Del. w Lublinie / lubelskie i podlaskie	980
Del. w Łodzi / łódzkie i świętokrzyskie	4 374
Del. w Poznaniu / wielkopolskie	6 800
Del. we Wrocławiu / dolnośląskie i lubuskie	6 943
Del. w Warszawie / mazowieckie	3 548
RAZEM	64 271

²³⁸ Informacje o działalności rzeczników konsumentów pochodzą z dokumentu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – „Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2001”, Warszawa, IX 2002 (niepubl.), dalej jako „Funkcjonowanie rzeczników...”.

**Wytaczanie powództw na rzecz konsumentów przez Urząd Ochrony Konkurencji
i Konsumentów (UOKiK)**

Właściwa miejscowo delegatura UOKiK / województwo	Powództwa dotyczące reklamacji i gwarancji towarów użytkowych	Powództwa dotyczące niewykonania lub nienależytego wykonania usług	Inne	Razem
Del. w Bydgoszczy / kujawsko–pomorskie i warmińsko–mazurskie	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	–	204
Del. w Gdańsku / pomorskie i zachodniopomorskie	39	26	7	72
Del. w Katowicach / śląskie i opolskie	153	81	–	234
Del. w Krakowie / małopolskie i podkarpackie	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	–	146
Del. w Lublinie / lubelskie i podlaskie	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	–	5
Del. w Łodzi / łódzkie i świętokrzyskie	15	8	53	76
Del. w Poznaniu / wielkopolskie	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	–	44
Del. we Wrocławiu / dolnośląskie i lubuskie	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	18	18
Del. w Warszawie / mazowieckie	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	(brak danych, podano tylko ogólną liczbę)	–	66
RAZEM	207	115	78	865

Usytuowanie organizacyjne rzeczników określają statuty (regulaminy) powiatów. W większości przypadków rzecznicy działają jednoosobowo.

Jedynie nieliczni rzecznicy dysponują wyodrębnionym, zorganizowanym biurem i zatrudniają personel pomocniczy. Niejednokrotnie rzecznicy powoływani są na niepełne etaty i realizują swoje zadania obok innych funkcji pełnionych w powiecie.

Jak podaje Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rzecznicy konsumentów wskazują w swoich wystąpieniach, że nie są w stanie właściwie realizować swoich funkcji z uwagi na **brak środków** finansowych na wyposażenie biura (komputer, programy komputerowe, kopiarka, papier, koperty, znaczki), literaturę fachową i prasę, przygotowanie materiałów informacyjnych dla konsumentów oraz brak środków na opłacenie kosztów szkoleń i delegacji, nawet przy połączeniu starań w trybie art. 34 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (wspólne stanowisko dla rzecznika konsumentów dla kilku powiatów)²³⁹.

VIII.4.2. Pomoc prawna udzielana przez organizacje konsumenckie

Wyspecjalizowaną ogólnokrajową organizacją udzielającą pomocy konsumentom jest **Federacja Konsumentów**. Federacja posiada 50 klubów terenowych działających jako poradnie konsumenckie. Federacja realizuje zadanie państwowe: „Prowadzenie ogólnokrajowego bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń” i na ten cel otrzymuje dotacje z budżetu Państwa²⁴⁰. Najczęstszą formą pomocy udzielanej konsumentom jest **porada prawnika**. Federacja podejmuje się również mediacji między konsumentem a sprzedawcą lub producentem. Jeżeli to zawiedzie, przedstawiciele Federacji piszą pozwy i prowadzą sprawy sądowe w imieniu konsumentów, najpierw próbując rozstrzygnąć spór przed polubownym sądem konsumenckim, a w ostateczności przed sądem powszechnym.

Dane o realizacji przez Federację Konsumentów w 2001 r. zadania państwowego „Prowadzenie ogólnokrajowego bezpłatnego poradnictwa i pomocy

²³⁹ „Funkcjonowanie rzeczników...”, s. 10.

²⁴⁰ Zgodnie z danymi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta 99% kosztów utrzymania organizacji konsumenckich pokrywa administracja rządowa w formie dotacji budżetowych, przekazywanych rokrocznie z części budżetu Państwa, której dysponentem jest Prezes UOKiK. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Raport o stanie prawnej ochrony konsumentów w Polsce*, Warszawa, marzec 2002, s. 94.

prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz dochodzenia ich roszczeń²⁴¹ są następujące:

Wystąp. pisemne do podmiotów gosp. i organów admin. państw.	8 809
Porady pisemne	3 861
Porady bezpośrednie	42 327
Porady i interwencje telefoniczne	60 021
Ilość napisanych pozwów	779
Sprawy sądowe – Federacja Konsumentów jako powód	200
Udział w rozprawach sądów powszechnych	453
Skierowania do Polubownego Sądu Konsumentkiego	1 402
Udział w rozprawach Polubownego Sądu Konsumentkiego	635

Sposób działania (dane wg prowadzonej ewidencji)	Usługi			Sprzedaż			
	bankowe	ubezp.	remon- towe	telefony komórk.	komputery sprzęt RTV	sprzęt AGD	obuwie
Wystąpienia pisemne w imieniu konsumenta do podmiotów gosp. i organów administracji	286	204	1.099	415	611	516	2.248
Porady pisemne	61	129	330	145	276	250	800
Porady bezpośrednie	842	1 141	2 930	1 494	3 545	2 711	10 691
Porady i interwencje telefoniczne	718	875	4 130	2 026	5 084	2 231	13 725
Ilość sporządzonych pozwów	3	28	154	5	39	40	272
Ilość spraw skierowanych do Polubownego Sądu Konsumentkiego	1	3	116	11	81	88	708

²⁴¹ Informacja dostępna na stronie Federacji Konsumentów (<http://www.federacja-konsumentow.org.pl/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=4>), stan na 26 XI 2002.

Organizacją o podobnym profilu jest Stowarzyszenie Konsumentów Polskich z siedzibą w Warszawie. Stowarzyszenie to udziela porad prawnych telefonicznie, listownie lub pocztą elektroniczną²⁴².

VIII.5. Powiatowe centra pomocy rodzinie – pomoc prawna na podstawie ustawy o pomocy społecznej

Na podstawie art. 10 a Ustawy o pomocy społecznej²⁴³ do zadań z zakresu pomocy społecznej realizowanej przez powiatowe centra pomocy rodzinie należy **udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach** osobom i rodzinom, a także **pomoc** przy załatwianiu spraw urzędowych i innych ważnych spraw bytowych. W szczególności uprawnione do skorzystania z tych form pomocy są osoby wskazane w art. 3 ustawy, tj. ubodzy, sieroty, bezdomni, bezrobotni, niepełnosprawni, przewlekle chorzy, bezradni, byli więźniowie. Wśród uprawnionych ustawa wymienia także rodziny niepełne i wielodzietne, alkoholików, narkomanów oraz ofiary klęsk żywiołowych lub ekologicznych.

Aby skorzystać z poradnictwa prawnego, nie trzeba spełniać kryterium dochodowego uprawniającego do innych świadczeń. Innymi słowy, o poradę prawną zwrócić się może każdy obywatel, a także osoba posiadająca zezwolenie na pobyt stały lub status uchodźcy. Kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może wytaczać przed sądem powództwo o roszczenie alimentacyjne, a także kierować wnioski o ustalenie stopnia niepełnosprawności lub niezdolności do pracy do właściwych organów. W postępowaniu przed sądem do kierownika powiatowego centrum stosuje się odpowiednie przepisy o prokuratorze. Pomoc społeczna i prawna w tym zakresie może być udzielona z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej.

Statystyki opracowywane w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej nie zawierają szczegółowych danych dotyczących udzielania przez centra pomocy prawnej, skupiają się przede wszystkim na informacjach o udzielonej pomocy humanitarnej i przeznaczonych na tę pomoc środkach finansowych – zasiłki, renty, dodatki, pokrycie kosztów opieki lekarskiej, zapewnienie

²⁴² Informacja ze strony internetowej Stowarzyszenia (www.skp.pl) (stan na 10 XII 2002).

²⁴³ Ustawa o pomocy społecznej, Dz. U. 1998, nr 64, poz. 414, z późn. zm.

schronienia, ubrania, wyżywienia, pogrzebu etc. Z danych za rok 2000 wynika jednak, że udzielono pomocy w zakresie specjalistycznego poradnictwa, w szczególności prawnego i psychologicznego, 392 900 osobom, w 133 916 rodzin oraz pomocy w załatwianiu spraw urzędowych i innych 879 041 osobom, w 279 887 rodzin²⁴⁴. Nie wiadomo jednak, jakich zagadnień poradnictwo to dotyczyło. W zakresie pomocy udzielanej uchodźcom z poradnictwa specjalistycznego i pomocy w załatwianiu spraw w instytucjach publicznych skorzystały dwie osoby (z dwu rodzin)²⁴⁵. Z danych wynika, że pomoc społeczna świadczona jest w Polsce na dużą skalę, obejmuje kilkumilionową grupę osób. Specjalistyczne poradnictwo, w tym pomoc prawna (jeśli rzeczywiście jest udzielana), pozostają na jej marginesie.

VIII.6. Biura porad obywatelskich

Organizacjami udzielającymi pomocy osobom w trudnej sytuacji życiowej są biura porad obywatelskich (BPO), powstałe na wzór brytyjskich Citizen Advice Bureaux. Udzielają one bezpłatnych „porad obywatelskich” (często dotyczących kwestii prawnych) osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej (biura nie stosują majątkowych kryteriów dopuszczalności korzystania z porad). W celu koordynacji działań tych biur utworzono Związek Biur Porad Obywatelskich jako organizację ustalającą strategię działania i nadzorującą przestrzeganie wspólnych standardów (zasady udzielania porad, minimalne standardy lokalu, w którym mieści się Biuro – np. dostępność dla niepełnosprawnych itp.). Finansowanie działalności Biur opiera się na źródłach prywatnych (głównie dotacje z Fundacji im. Stefana Batorego) oraz na dotacjach lub innych formach pomocy z jednostek samorządu terytorialnego, administracji rządowej lub z funduszy zagranicznych, takich jak programy Unii Europejskiej.

²⁴⁴ Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, „Statystyka pomocy społecznej w 2000 r.,” dostępna na stronie internetowej Ministerstwa: (http://www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/Statystykapomocypolecznejw2000roku.rtf) (stan na 26 XI 2002).

²⁴⁵ Tamże.

Doradcy pracujący w Biurach z reguły nie są prawnikami, jednak uczestniczą oni w szkoleniach z zakresu prawa (tzw. szkolenia drugiego stopnia obejmują zajęcia z zakresu ogólnych zasad systemu prawa w Polsce, prawa pracy, postępowania administracyjnego, przepisów o pomocy społecznej), a sieć Biur dysponuje wewnętrznym systemem informacji prawnej. W niektórych Biurach doradcy mają możliwość konsultacji z prawnikami.

Zasadą obowiązującą w Biurach, w pewnym stopniu odróżniającą poradnictwo obywatelskie od usług prawnych *sensu stricto*, jest całkowita samodzielność klienta – doradcy nie wyřeczają klientów w działaniach i nie sugerują, jakie działanie jest w danej sytuacji najlepsze, a tylko przedstawiają możliwości rozwiązania problemu²⁴⁶.

Obecnie Biura Porad Obywatelskich działają w 28 miejscowościach: Debrzno, Dębica, Garwolin, Gdańsk, Gdynia, Jarosław, Katowice, Kawęczyn, Konin, Krosno, Lubaczów, Łomża, Mielec, Mikołajki, Olsztyn, Ostrołęka, Ostrowiec Świętokrzyski, Oświęcim, Poznań, Przemyśl, Puławy, Ruda Śląska, Suwałki, Wałbrzych, Warszawa, Węgorzewo, Wieruszów, Wrocław.

Biura porad obywatelskich udzieliły w 2001r. 18 297 porad (16 125 klientom)²⁴⁷. W roku 2002 dwadzieścia siedem biur udzieliło łącznie 31 443 porad (20 752 klientom).

Porady udzielone przez biura porad obywatelskich wedle problematyki

1. Cudzoziemcy i uchodźcy – 103
2. Kombatanci, osoby represjonowane, sprawy dot. wojska – 525
3. Konsumenci – 406
4. Leczenie, opieka medyczna – 531
5. Mieszkania, lokale – 4841
6. Niepełnosprawność – 862
7. Obywatel a instytucja – 6248
8. Pozbawienie wolności – 341

²⁴⁶ Informacje ze strony internetowej Związku Biur Porad Obywatelskich (www.zsb-po.org.pl).

²⁴⁷ Związek Biur Porad Obywatelskich, *Zestawienie statystyczne za 2001 rok*, Warszawa 2002.

9. Problemy finansowe, niedostatek – 1893
10. Przemoc – 457
11. Rodzina – 4915
12. Ubezpieczenia – 2331
13. Własność – 2895
14. Zatrudnienie, bezrobocie – 3482
15. Inne – 1613

Zestawienie źródeł finansowania biur porad obywatelskich w 2001 r.

Źródła finansowania	Samorząd	Administracja rządowa	Fundacja im. S. Batorego	Inne fundusze polskie	Fundusze zagraniczne (np. z UE)	Inne	Suma
Łączna kwota	281 520	171 300	471 490	28 242	121 349	230 899	1 304 802
%	21	13	36	2	10	18	100

Wykształcenie klientów biur porad obywatelskich w 2001 r.

Wykształcenie	Podstawowe	Zawodowe	Średnie	Wyższe	Brak danych	Suma
Łącznie osób	1 157	2 608	4 184	1 020	2 521	11 490
%	10	23	36	9	22	100

Źródła utrzymania klientów biur porad obywatelskich w 2001 r.

Źródło utrzymania	Praca	Renta	Emerytura	Zasilek dla bezrobotnych	Zasilek z Pomocy Społecznej	Inne	Brak dochodu	Brak danych	Suma
Łącznie osób	2 065	1 049	866	558	724	460	610	2 676	9 008
%	23	12	9	6	8	5	7	30	100

VIII.7. Uniwersyteckie poradnie prawne

Poradnictwo prawne prowadzone jest przez kilkanaście uniwersyteckich poradni prawnych, nazywanych również, jak ich amerykański pierwowzór, „klinikami prawa”²⁴⁸. Pierwsze poradnie powstały w Polsce w Krakowie (przy Uniwersytecie Jagiellońskim) i w Warszawie (przy Uniwersytecie Warszawskim). Obecnie poradnie działają w następujących ośrodkach uniwersyteckich: Białystok, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Słubice, Szczecin, Toruń, Warszawa, Wrocław. W trakcie organizacji są uniwersyteckie poradnie prawne w Olsztynie i Opolu²⁴⁹. Dodatkowo w 2002 r. powstała Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP), której zadaniem jest wspomaganie działalności poradni w zakresie organizacyjnym, finansowym i merytorycznym, reprezentowanie środowiska pracowników i studentów uniwersyteckich poradni prawnych w Polsce i na forum międzynarodowym, wypracowanie jednolitych standardów pracy poradni i sprawowanie kontroli nad ich przestrzeganiem²⁵⁰.

Idea uniwersyteckiej poradni prawnej łączy dwa istotne aspekty – edukacji oraz działania *pro publico bono*. W ramach programu poradni, włączonego do zajęć akademickich, studenci prawa udzielają bezpłatnych porad osobom, których status majątkowy nie pozwala na skorzystanie z usług profesjonalisty (adwokata lub radcy prawnego). Studenci (IV–V rok) udzielają porad pod kierunkiem pracowników naukowych oraz współpracujących z nimi prawników–praktyków²⁵¹. Osoba zwracająca się do poradni musi wypełnić oświadczenie o swojej sytuacji majątkowej. Poradnie uniwersyteckie funkcjonują dzięki finansowaniu ze źródeł prywatnych oraz pomocy władz akademickich. Jakkolwiek podstawową rolą poradni jest praktyczna nauka prawa, komplementarna w stosunku do tradycyjnych wykładów,

²⁴⁸ Co ciekawe, choć „kliniki prawa” przywędrowały do nas z USA, to pomysły ich powołania były wysuwane w Polsce już w czasach II Rzeczypospolitej. Zob. C. Znamierowski, *Poradnie prawnicze*, [w:] *O naprawie studiów prawniczych*, Warszawa 1938, s.95 i n.; przedruk art. *Gazeta Polska*, 4 X 1936.

²⁴⁹ Dane za stroną internetową Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (www.fupp.org.pl).

²⁵⁰ Więcej informacji na stronie Fundacji (www.fupp.org.pl).

²⁵¹ Por. H. Nieć, *Strategia nadzorowania pracy uniwersyteckiej poradni prawnej działającej na rzecz uchodźców*, *Klinika* 2000, nr 1, s. 243 i n.

ćwiczeń i seminariów, to spełniają one ważną rolę w zaspokajaniu zapotrzebowania na usługi prawne wśród osób ubogich. Należy również pozytywnie ocenić walor kształtowania postaw społecznych i odpowiedzialności za życie publiczne wśród studentów prawa. Istotnym elementem programów klinicznych jest również praktyczne nauczanie zasad etyki zawodowej²⁵².

Istotnym z uwagi na przedmiot niniejszego Raportu celem działalności poradni prawnych jest świadczenie pomocy prawnej osobom ubogim. Rocznie każda z poradni w Polsce prowadzi od kilkudziesięciu do kilkuset spraw²⁵³. Tytułem przykładu, w poradni Uniwersytetu Jagiellońskiego w roku 2002 czterdziestu jeden studentów prowadziło 729 spraw. W roku akademickim 2002/2003 w poradni poznańskiej trzydziestu siedmiu studentów prowadziło 651 spraw, a w poradni szczecińskiej trzydziestu sześciu studentów zajmowało się 409 sprawami. Największa (70 studentów) poradnia uniwersytecka Uniwersytetu Warszawskiego w roku 2002 prowadziła 1025 spraw. Sprawy są prowadzone przez wyspecjalizowane sekcje poradni, na Uniwersytecie Warszawskim, dla przykładu, są to: sekcja uchodźców, sekcja cywilna, sekcja organizacji pozarządowych, sekcja „tymczasowo aresztowani”, sekcja „przemocy”, sekcja prawa pracy, sekcja prawa karnego.

Można przypuszczać, że rozwój ruchu „klinicznego” w Polsce, który z pewnością będzie postępował w najbliższych latach, przyniesie jedynie ograniczony wzrost spraw prowadzonych przez poradnie, bowiem ich możliwości organizacyjne, jak i główny cel – edukacyjny – limituje ilość spraw, jakimi mogą zajmować się studenci. Jednak studenci, którzy brali udział w programie klinicznym, są przynajmniej w części naturalnymi kandydatami, zarówno jeśli chodzi o poziom kompetencji, jak i rozumienie roli poradnictwa, do pracy w organizacjach pozarządowych świadczących pomoc prawną osobom ubogim.

Współpraca uniwersyteckich poradni prawnych z Rzecznikiem Praw Obywatelskich²⁵⁴. Istotną rolę, jaką odgrywają poradnie prawne w procesie kształtowania państwa prawa, zarówno poprzez rozwój edukacji prawniczej,

²⁵² Por. L. Wortham, *Nauczanie odpowiedzialności zawodowej w studenckich poradniach prawnych na świecie*, *Klinika* 2000, nr 1, s. 161 i n.

²⁵³ Por. *Po pomoc do studentów. Na kłopoty „klinika prawa”*, *Gazeta Wyborcza*, 26 II 2003, s. 8.

²⁵⁴ Informacje ze strony internetowej Biura Rzecznika Praw Obywatelskich http://www.brpo.gov.pl/poradnie_prawne.html (stan na 27 XI 2002).

jak również w zakresie świadczenia pomocy prawnej osobom należącym do marginalizowanych społecznie grup, dostrzegł Rzecznik Praw Obywatelskich. Biuro Rzecznika nawiązało dotychczas formalną współpracę z kilkoma poradniami – Uniwersytecką Poradnią Prawną w Krakowie, Studenckim Ośrodkiem Pomocy Prawnej – Kliniką Prawa w Warszawie, poradniami w Białymstoku, Gdańsku, Katowicach, Łodzi i Szczecinie. Przewidywane jest stopniowe rozszerzanie współpracy z poradniami poprzez włączanie do niej kolejnych ośrodków akademickich. Podstawą wspomnianej współpracy są porozumienia zawierane przez Rzecznika z władzami uczelni, w ramach której działa poradnia prawna. Jako cele współpracy wskazywane są m.in.: ułatwianie Rzecznikowi realizacji ochrony praw człowieka poprzez korzystanie z działalności studentów w poradniach prawnych, podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa w zakresie ochrony praw człowieka (wydawanie broszur edukacyjno-informacyjnych), tworzenie warunków do lepszego kształcenia studentów w dziedzinie praworządności i praw człowieka (szkolenia, seminaria i konferencje organizowane przez RPO). Przyjęto następujące formy współpracy pomiędzy Rzecznikiem a poradniami:

- przygotowanie raportów kwartalnych dla RPO na temat działalności poradni;
- przygotowanie broszur edukacyjno-informacyjnych z zakresu ochrony praw człowieka;
- organizowanie praktyk w Biurze RPO dla studentów biorących udział w programach „kliniknych”;
- organizowanie konferencji, spotkań, seminariów itp. poświęconych działalności poradni.

Wspomniane „raporty kwartalne” obejmują opracowanie m.in. spraw indywidualnych, które zdaniem studentów odnoszą się do naruszeń praw człowieka i wymagają interwencji RPO. Rzecznik Praw Obywatelskich może również przekazać poradni do prowadzenia sprawy wnoszone do jego Biura.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wydaje także broszury opracowane przez studentów poradni prawnych, po dokonaniu ich oceny merytorycznej przez konsultantów z właściwej poradni oraz prawników z Biura RPO. Broszury są rozpowszechniane wśród interesantów przez współpracujące

poradnie prawne oraz przez Biuro RPO. Dotychczas wydano dziesięć takich broszur, w tym np.: *Renta z tytułu niezdolności do pracy*, *Sytuacja procesowa oskarżyciela posiłkowego ubocznego*, *Wymogi i procedura zawierania małżeństw przez cudzoziemców na terenie RP*.

VIII. 8. Pomoc świadczona przez organizacje pozarządowe

Porad obywatelskich oraz porad i pomocy prawnej udziela wiele innych, prócz już wspomnianych, organizacji pozarządowych. Czasem współpracują one z prawnikami–praktykami (zatrudnianymi za wynagrodzeniem lub pracującymi społecznie). Czasem porad udzielają prawnicy niewykonujący żadnego z tradycyjnych zawodów prawniczych, pracujący w poszczególnych organizacjach, lub studenci czy odpowiednio przeszkolony personel. Najczęściej organizacje pozarządowe specjalizują się w jednym obszarze działania – np. prawa dziecka, prawa kobiet, prawa ofiar przestępstw, prawa konsumenta, naruszenia wolności słowa. Rzadziej, jak Helsińska Fundacja Praw Człowieka czy przedstawione wyżej biura porad obywatelskich i uniwersyteckie poradnie prawne, zajmują się sprawami (w przypadku HFPC naruszeniami praw i wolności) w kilku, czy nawet wielu, obszarach. Głównym źródłem finansowania organizacji pozarządowych świadczących pomoc prawną są środki prywatne.

Poniższe informacje są jedynie przykładowe i w żadnej mierze nie odzwierciedlają bogactwa pomocy prawnej świadczonej przez sektor pozarządowy w Polsce. Jak dotąd nie prowadzono badań, które dałyby pełny obraz skali działania tych organizacji. W ramach projektu HFPC opracowaliśmy „kwestionariusz organizacji” i przeprowadziliśmy jedynie badania pilotażowe organizacji pozarządowych świadczących pomoc prawną²⁵⁵.

Wiele organizacji działa prężnie w swojej lokalnej społeczności. Cechą charakterystyczną działalności organizacji pozarządowych jest ich różnorodność. Są to walory dla ruchu pozarządowego bardzo ważne, jednak w przypadku udzielania pomocy prawnej dobrze byłoby zbadać ten obszar, aby ewentualnie podjąć działania służące wszystkim. Przydatne byłoby określenie standardów, jakie spełniać powinna organizacja, by udzielać pomocy

²⁵⁵ Zob. Kwestionariusz organizacji, cz. X.5.6. raportu.

prawnej. Takie standardy ułatwiłyby nawiązanie organizacjom współpracy z korporacjami prawniczymi. Dobrze byłoby rozeznaczyć, jakie materiały informacyjne poszczególne organizacje opracowują. Jest ich wiele, ale ponieważ nie ma platformy wymiany informacji, niektóre wysiłki są niepotrzebnie powielane²⁵⁶. Pojawiły się już programy wspierania poradnictwa prawnego organizacji społecznych, których celem jest między innymi działanie na rzecz wzmocnienia roli tego poradnictwa, jego jakości, wymiany informacji pomiędzy organizacjami, wspólnych szkoleń itp. Fundacja im. Stefana Batorego oraz Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności prowadzą specjalne programy, w ramach których wspierają organizacje świadczące pomoc prawną dla ubogich.

„Program prawny” Fundacji im. Stefana Batorego²⁵⁷ rozpoczął działalność w 1999 r.²⁵⁸ Założeniem Programu jest działanie na rzecz podniesienia świadomości i kultury prawnej społeczeństwa poprzez zwiększanie dostępu obywateli do informacji prawnej, wspieranie inicjatyw edukacyjnych, wzmacnianie aktywności organizacji pozarządowych poprzez wykorzystywanie przez nie dostępnych instrumentów prawnych. Program wspiera projekty nowe, dopiero powstające, często wymagające wzmocnienia merytorycznego, szkolenia, czasu na sprawdzenie metody pracy. Program pomaga także w tworzeniu trwałych instytucji, które mogłyby funkcjonować dłużej (oceniane jest dopracowanie metod działania, włączenie określonych działań do programu szkół, uniwersytetów, specjalizacja danej organizacji). Program wspiera wreszcie inicjatywy modelowe, które mogą być wykorzystywane przez inne organizacje i instytucje. Na opisane działania w ramach „Programu prawnego” Fundacja wydała w roku 1999 – 1 035 377 zł, w roku 2000 – 1 050 351 zł, w roku 2001 – 1 260 000 zł, a w roku 2002 – 1 412 480 zł.

Jednym z zadań programu, co istotne z punktu widzenia niniejszego raportu, jest budowanie w Polsce **tradycji bezpłatnego poradnictwa** i aktywnego uczestniczenia organizacji pozarządowych w świadczeniu pomocy prawnej osobom ubogim. Fundacja im. Stefana Batorego była jednym

²⁵⁶ Por. uwagi w cz. IV.4. raportu.

²⁵⁷ Szczegółowe informacje na temat „Programu prawnego” można znaleźć na stronie internetowej Fundacji im. Stefana Batorego (www.batory.org.pl).

²⁵⁸ Od 2003 r. program nosi nazwę „Program edukacji prawnej”.

z inicjatorów powstania i wspiera finansowo od lat wspomniane wcześniej biura porad obywatelskich oraz uniwersyteckie poradnie prawne.

Fundacja im. Stefana Batorego zachęca także do powstawania programów **poradnictwa wyspecjalizowanego**²⁵⁹. Prowadziła we współpracy ze Stowarzyszeniem Przyjaciół Integracji oraz Sekcją Polską Międzynarodowej Komisji Prawników projekt **Centrum Prawa dla Niepełnosprawnych**. W ramach projektu studenci prawa pod kierunkiem specjalistów–prawników udzielali informacji i porad prawnych oraz podejmowali interwencje w sprawach osób niepełnosprawnych. W ramach tego projektu powstał także raport dotyczący sytuacji osób niepełnosprawnych²⁶⁰. Projekt pomocy prawnej dla osób niepełnosprawnych jest kontynuowany²⁶¹. Program prawny Fundacji wspierał również punkty porad dla osób niepełnosprawnych prowadzone przez lokalne stowarzyszenia w Elblągu, Katowicach, Wrocławiu i Białymstoku.

Inne przykłady poradnictwa specjalistycznego wspieranego przez „Program prawny” Fundacji im. Stefana Batorego to: biura porad prawnych dla **Romów** (Kraków, Tarnów, Nowy Sącz), poradnictwo dla osób dotkniętych problemem **zaginięcia** (Fundacja „Itaka”), poradnictwo dla osób dotkniętych problemem **bezdomności** (Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej), poradnictwo prawne dla **kobiet** (Centrum Praw Kobiet), poradnictwo dla kobiet, **młodzieży, bezrobotnych** (Stowarzyszenie Pomocy Społecznej, Rehabilitacji i Resocjalizacji „Szkola Kofoeda”), inne mniejsze projekty obejmujące poradnictwo świadczone przez lokalne organizacje pozarządowe polegające w głównej mierze na tworzeniu punktów porad dla ludzi ubogich potrzebujących pomocy prawnej, **ofiar przestępstw**.

„Program prawny” wspiera także opracowywanie i druk przez organizacje pozarządowe informatorów, ulotek dostarczających informacji o prawach i obowiązkach, ułatwiających poruszanie się obywateli w świecie prawa i wymiaru sprawiedliwości²⁶².

²⁵⁹ Informacje uzyskane od dyrektora „Programu prawnego” Fundacji im. Stefana Batorego G. Wiaderka, zob. także (www.batory.org.pl).

²⁶⁰ *Niepełnosprawni. Normalna sprawa*, Warszawa 2001.

²⁶¹ Por. (www.niepelnosprawni.info).

²⁶² Więcej na ten temat por. cz. IV.4. raportu.

Program „Obywatel i prawo” to kolejna inicjatywa wspierania poradnictwa prawnego w Polsce, finansowana przez **Polsko–Amerykańską Fundację Wolności**, a administrowana przez **Instytut Spraw Publicznych**²⁶³. Celem Programu jest pomoc w rozwoju różnych społecznych form poradnictwa obywatelskiego i informacji prawnej, szczególnie dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i materialnej. Program popularyzuje ideę bezpłatnego poradnictwa zarówno wśród organizacji pozarządowych, grup społecznych wykazujących zapotrzebowanie w zakresie poradnictwa prawnego, jak i wśród prawników i studentów prawa. **Szczegółowe cele** Programu to²⁶⁴:

- świadczenie powszechnie dostępnego, stacjonarnego i objazdowego, poradnictwa obywatelskiego oraz informacji prawnej;
- podnoszenie **kwalifikacji** personelu, podwyższanie i ujednolicanie standardów poradnictwa obywatelskiego i informacji prawnej;
- tworzenie **narzędzi** do prowadzenia poradnictwa (bazy danych, aktualizowane broszury informacyjne) i stosowanie nowych technologii przekazywania informacji (Internet, nośniki CD–rom);
- tworzenie warunków do budowy **mechanizmów wspomagania** (finansowego, organizacyjnego czy legislacyjnego) poradnictwa obywatelskiego i informacji prawnej **przez administrację publiczną**;
- mobilizowanie **środowisk prawniczych** do pracy *pro bono* na rzecz lokalnych społeczności, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności małomiasteczkowych i wiejskich;
- organizowanie systemu **praktyk studentów prawa** w organizacjach pozarządowych, poszerzających dostęp obywateli do pomocy i informacji prawnej, a zwłaszcza grup upośledzonych społecznie lub osób dotkniętych dysfunkcją.

W wyniku pierwszego **konkursu grantowego** przeprowadzonego w 2002 r. Program udzielił wsparcia finansowego 22 organizacjom zajmującym się

²⁶³ Szczegółowe informacje na temat Programu można znaleźć na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (www.isp.org.pl).

²⁶⁴ *Obywatel i prawo. Raport z realizacji programu*, opr. A. Winiarska, Warszawa 2003, s.10.

poradnictwem prawnym i obywatelskim²⁶⁵. Nagrodzone projekty można podzielić²⁶⁶ na dwie grupy:

1. Biura porad obywatelskich, uniwersyteckie poradnie prawne, punkty porad prawnych – w dużej mierze działające już przed ogłoszeniem konkursu grantowego, najczęściej zgodnie z wypracowanymi wcześniej standardami poradnictwa obywatelskiego i prawnego. Projekty głównie związane z bieżącą działalnością, rozszerzeniem zakresu udzielanych porad i poprawą jakości udzielanych porad.

2. Informacja prawna dostosowana do danej grupy potrzebującej pomocy. Nurt wyrosły z doświadczeń organizacji pozarządowych działających przeważnie na polach innych niż prawo i poradnictwo prawne: na polu pomocy socjalnej, dla ludzi potrzebujących i dotkniętych różnymi dysfunkcjami społecznymi. Tutaj informacja prawna nie tylko uzupełnia, ale nie rzadko warunkuje skuteczność udzielanej pomocy. Porada prawna w tym przypadku często współwystępuje z innymi działaniami – typu terapeutycznego: doradztwo medyczne, psychologiczne, pedagogiczne. Dzięki temu można udzielić pomocy kompleksowej. Przykładowe grupy klientów takich projektów to: dzieci – ofiary przemocy, Romowie, rodziny adopcyjne, psychicznie chorzy, zaginieni i ich rodziny.

Organizacje realizujące projekt udzielały porad w następujących formach:

- prowadzenie stacjonarnego doradztwa prawnego w ramach biur porad obywatelskich, punktów porad prawnych, uniwersyteckich poradni prawnych – 48 %,
- prowadzenie objazdowego i lokalnego doradztwa prawnego – 21%,
- prowadzenie specjalistycznego doradztwa prawnego dla określonych grup np. dla bezrobotnych, ofiar przemocy itp. – 26%,
- prowadzenie specjalistycznego doradztwa pozaprawnego – 14%.

Pierwsza edycja programu „Obywatel i prawo” zakończyła się. Program najprawdopodobniej będzie kontynuowany.

²⁶⁵ Tamże. Raport z realizacji programu przedstawia jego efekty, zawiera wiele ciekawych informacji dotyczących organizacji, które zgłosiły się do konkursu, i tych, które uzyskały dotację. Informuje o sposobach udzielania pomocy prawnej oraz o adresatach tej pomocy.

²⁶⁶ Tamże, s. 18.

Pozarządowa Platforma Poradnicza (PPP)²⁶⁷ to projekt realizowany w ramach omówionego programu „Obywatel i prawo” przez Związek Biur Porad Obywatelskich. Jest to platforma współpracy organizacji pozarządowych zajmujących się poradnictwem obywatelskim i prawnym. Założone cele PPP to:

- **zintegrowanie środowiska** polskich organizacji pozarządowych działających w obszarze informacji prawnej i poradnictwa obywatelskiego dla osób indywidualnych, znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i ze środowisk upośledzonych społecznie,
- umożliwienie organizacjom poradniczym **wymiany informacji** o usługach, odbiorcach, publikacjach i ekspertach,
- **podniesienie skuteczności i efektywności** działań organizacji pozarządowych oraz wzmocnienie jakości usług świadczonych przez organizacje na rzecz klientów,
- **poszerzenie dostępu** do informacji i poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Współpracę w ramach PPP zadeklarowało²⁶⁸ do tej pory 75 organizacji pozarządowych²⁶⁹. Dotychczas w ramach Platformy stworzono bazę danych o organizacjach poradniczych, zapoczątkowano też tworzenie bazy danych publikacji wydawanych przez organizacje pozarządowe. Na stronie internetowej stworzono także forum dyskusyjne. W ramach programu organizowano warsztaty dla liderów organizacji poradniczych.

Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Program „Działania prawne w interesie publicznym”²⁷⁰ funkcjonuje w Fundacji niemalże od chwili jej powstania w roku 1990. Głównym celem Programu jest dążenie do poprawiania standardów przestrzegania praw człowieka, zwłaszcza **praw osobistych i politycznych**. Program nie obejmuje rozpatrywania skarg dotyczących

²⁶⁷ Tamże, s. 19-20, 31-32.

²⁶⁸ Sierpień 2003.

²⁶⁹ Ich lista, jak i wszelkie informacje o Platformie, dostępne są na stronie internetowej (www.platfomaporadnicza.ngo.pl).

²⁷⁰ Poniższe informacje pochodzą ze strony internetowej Fundacji (www.hfhrpol.waw.pl).

problematyki socjalnej. Wiedzę na temat naruszeń praw człowieka pracownicy Fundacji czerpią przede wszystkim z licznych listów i rozmów z osobami zgłaszającymi się do Fundacji. Skargami zajmuje się grupa prawników, w razie potrzeby współpracujących z adwokatami. Do 2003 roku zarejestrowano w Fundacji ponad 15 tys. interesantów, którzy – najczęściej korespondencyjnie – poszukiwali porady lub pomocy w sprawach naruszeń ich praw. W roku 2002 do Programu wpłynęło 3917 listów od osób, które uważały, że ich prawa człowieka zostały naruszone. Wśród nich blisko 2000 to listy od osób zgłaszających się do Fundacji po raz pierwszy. Pozostała korespondencja dotyczyła spraw zgłaszanych wcześniej. W tym samym czasie zgłosiło się osobiście 261 osób, z którymi przeprowadzono rozmowy zakończone bądź przyjęciem skargi, bądź poradą prawną co do dalszych możliwości działania. Zdecydowana większość zgłaszanych do Fundacji skarg nie dotyczy głównego przedmiotu zainteresowania Fundacji – naruszeń wolności i praw politycznych lub osobistych (skargi dotyczące naruszeń tych praw to ok. 10% wszystkich zgłaszanych). Prawnicy Fundacji udzielają porad lub podejmują działania w przypadkach naruszeń wielu praw i wolności. Dla większej skuteczności działań i ze względu na wpływające skargi oraz prowadzone badania monitoringowe Fundacja określa swoje priorytety. Obecnie w polu największego zainteresowania Programu znajdują się:

1) **prawo do rzetelnego procesu**, w szczególności:

- przewlekłość postępowań sądowych,
- prawo do obrony, zwłaszcza prowadzonej przez obrońców z urzędu,
- bezstronność sądu,
- stosowanie aresztu tymczasowego,
- równość stron procesowych,
- odpowiedzialność zawodowa adwokatów i sędziów;

2) **działania policji**, w szczególności:

- nieludzkie lub poniżające traktowanie,
- zaniechanie działań, do których policja jest zobowiązana,
- błędy w gromadzeniu materiału dowodowego;

- 3) **prawo do prywatności**, w tym **ochrona danych osobowych**;
- 4) **prawo do informacji o działalności organów władzy państwowej i samorządowej**.

Do najczęstszych form pracy w Programie „Działania prawne w interesie publicznym” należą:

- **obserwacja procesów sądowych** pod kątem zagwarantowania osobom zainteresowanym prawa do rzetelnego procesu,
- **przystępowanie do procesów** sądowych w sprawach karnych w charakterze „przedstawiciela społecznego” – w sprawach ważnych z punktu widzenia ochrony praw człowieka,
- **wystąpienia** do naczelnych i lokalnych organów władzy państwowej, wskazujące na naruszenia praw i wolności człowieka w ich działaniach,
- wspieranie stron procesowych w niektórych procesach sądowych **ekspertyzami** bądź **opiniami prawnymi** (*amicus curiae*) z zakresu praw człowieka,
- pomoc w formułowaniu **skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** w Strasburgu,
- pomoc w formułowaniu **skarg do Trybunału Konstytucyjnego** w sprawach, w których uznaliśmy, że przepis obowiązującego prawa może być niekonstytucyjny,
- **poradnictwo i edukacja** prawna dla osób, których prawa zostały naruszone,
- **współpraca z adwokaturą** w sprawach ważnych z punktu widzenia praw człowieka, wspieranie adwokatów argumentami prawnymi dotyczącymi standardów ochrony praw człowieka,
- **współpraca z mediami**, komentarze do bieżących wypadków naruszeń praw człowieka, wyjaśnienia, nagłaśnianie niektórych przypadków.

Pomoc prawna dla cudzoziemców i uchodźców²⁷¹. W Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka działa także odrębny zespół prawników udzielający pomocy prawnej cudzoziemcom i uchodźcom. Pomoc prawna udzielana jest wszystkim zgłaszającym się cudzoziemcom, niezależnie od tego, jaki jest

²⁷¹ Poniższe informacje pochodzą ze strony internetowej Fundacji (www.hfhrpol.waw.pl).

ich status prawny oraz czy są w Polsce legalnie, czy nielegalnie. Treść przeprowadzanych rozmów jest chroniona tajemnicą, nie prowadzi się ewidencji przychodzących do Fundacji cudzoziemców. Rocznie przyjmowanych jest około tysiąca osób. Udzielane są ustnie porady prawne w kwestiach dotyczących nadania statusu uchodźcy i legalizacji pobytu w Polsce oraz z zakresu rozmaitych dziedzin prawa, przede wszystkim prawa administracyjnego, rodzinnego, prawa pracy i prawa karnego. Zespół podejmuje także działania na rzecz uchodźców starających się o sprowadzenie rodzin. Zainteresowani informowani są o obowiązującym w Polsce prawie, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących cudzoziemców. Dla cudzoziemców i osób ubiegających się o status uchodźcy prawnicy zespołu sporządzają **pisma urzędowe i procesowe**, w szczególności:

- odwołania od decyzji administracyjnych (np. w razie odmowy nadania statusu uchodźcy),
- wnioski o udzielenie bądź przedłużenie wiz uprawniających do przebywania na terytorium Polski,
- wnioski o wydanie odpowiednich dokumentów stwierdzających tożsamość,
- odwołania od wydanych decyzji administracyjnych, np. o wydaleniu,
- pisma zwracające uwagę na przewlekłość toczących się postępowań,
- pisma procesowe związane ze wszczęciem lub toczącym się postępowaniem przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Zespół udziela także pomocy w nawiązaniu **kontaktu z adwokatami** specjalizującymi się w sprawach dotyczących uchodźców oraz zleca adwokatom prowadzenie spraw cudzoziemców, szczególnie istotnych ze względu na ochronę praw człowieka w rozumieniu „Europejskiej konwencji praw człowieka”. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Fundacja nie może brać bezpośredniego udziału w postępowaniu administracyjnym. Aktywny udział w toczącym się postępowaniu może polegać jedynie na „wyręczaniu” strony w pisaniu stosownych pism i na doradzaniu, jakie kroki procesowe, w jaki sposób i w jakiej formie należy podejmować. Angażowani przez Fundację adwokaci działają w ścisłej współpracy z Fundacją, uzgadniają z Zespołem strategię działania i korzystają z materiałów gromadzonych przez Zespół.

Zespół prowadzi także **działalność informacyjno-edukacyjną**. W jej ramach opracował szereg broszur informujących o obowiązującym w Polsce prawie i procedurach dotyczących cudzoziemców. Broszury wydawane były w językach najbardziej popularnych wśród przyjeżdżających.

VIII. 9. Inne formy pomocy prawnej

Praca pro publico bono prawników. Jedną z form udzielania pomocy prawnej jest działalność społeczna prawników – *pro publico bono*. Prawnicy na własną rękę, bądź w sposób zorganizowany, poświęcają część swego czasu na służenie poradami prawnymi osobom ubogim bez pobierania wynagrodzenia. To swego rodzaju tradycja zawodów prawniczych. W niektórych krajach przybiera ona wręcz formę **nakazu** wynikającego z zasad etyki zawodowej – poświęcenia określonej ilości czasu w roku na świadczenie pomocy prawnej *pro bono* osobom bez środków bądź organizacjom, które takim osobom służą²⁷². Duże firmy prawnicze w wielu krajach uruchamiają specjalne sekcje zajmujące się pracą *pro bono*, istnieje w nich pozycja tzw. **partnera pro bono**, który koordynuje prace firmy w tej mierze²⁷³. Staje się to wizytówką firmy, wytwarza się swego rodzaju pozytywna konkurencja – wypada móc się wykazać świadczeniem tego rodzaju pomocy. Powstają także organizacje prawników, które zajmują się promowaniem idei pracy *pro publico bono* i organizacją tej pracy – pośredniczeniem pomiędzy osobami w potrzebie i prawnikami chcącymi takiej pomocy udzielać²⁷⁴. Zauważyć przy tym trzeba, że tego rodzaju aktywność prawników jest czym innym niż udzielanie pomocy prawnej z urzędu, za którą prawnicy uzyskują wynagrodzenie.

²⁷² Zasada 6.1. „Modelowych standardów pracy stowarzyszenia adwokatów amerykańskich” stanowi, że „adwokat powinien starać się poświęcić co najmniej 50 godzin rocznie na pomoc prawną *pro bono*” (American Bar Association’s Model Rules of Professional Conduct, Model Rule 6.1.: „[a] lawyer should aspire to render at least 50 hours of *pro bono publico* legal services per year”).

²⁷³ Zob np. A. Boon, R. Abbey, *Moral Agendas? Pro Bono Publico in Large Law Firms in the United Kingdom*, *Modern Law Review* 60:5, wrzesień 1997, s. 630.

²⁷⁴ Por. Ł. Bojarski, *Czy instytucja obrony z urzędu wymaga zmian?*, *Palestra* 1999, nr 5-6, s. 59; zob. także np. strony internetowe takich organizacji: (www.dcbbar.org/for_lawyers/pro_bono/), (<http://www.probonogroup.org.uk>), (www.juricert.com/probono/bc/index.cfm).

W Polsce nie ma tradycji udzielania pomocy prawnej *pro publico bono*. Są oczywiście zarówno kancelarie prawnicze, jak i indywidualni prawnicy, którzy taką pomoc świadczą, jednak nie jest ona w żaden sposób zorganizowana, nie toczy się także na ten temat debata publiczna. Wydaje się wszakże, iż sytuacja zaczyna w tej mierze ewoluować, pojawiło się kilka inicjatyw, które mają szansę stać się tu początkiem zmian.

Przywołać w tym miejscu warto pojawiające się **zaangażowanie adwokatury**. W związku z wypadkiem na Węgrzech autokaru z polskimi turystami Naczelna Rada Adwokacka zaapelowała do adwokatów „o udzielenie bezpłatnej pomocy prawnej rodzinom i poszkodowanym w wypadku”²⁷⁵. Adwokaci także aktywnie włączyli się do świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej **ofiarom przestępstw** w ramach akcji zainicjowanej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w ostatnim tygodniu lutego 2003 r. Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej zaapelowało w uchwale „do środowiska adwokackiego o współdziałanie z innymi środowiskami prawniczymi udzielającymi wsparcia pokrzywdzonym”. W efekcie adwokatura stworzyła wiele punktów, gdzie takich konsultacji i porad udzielano²⁷⁶.

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych jest w trakcie organizacji **konkursu** „Prawnik *pro bono*”²⁷⁷. Miałby on krzewić ideę pracy *pro publico bono*, upowszechniać dobre wzorce, pomóc w identyfikacji osób i kancelarii świadczących tego rodzaju pomoc, wspierać prestiż zawodów prawniczych²⁷⁸.

Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników zamierza wzorem innych państw realizować projekt zachęcania i angażowania do pracy *pro publico bono* **emerytowanych prawników**. Ich pomoc wedle założeń

²⁷⁵ Tekst apelu zob. Rzeczpospolita, 6–7 VII 2002, s.2.

²⁷⁶ Informacja rzecznika prasowego NRA, adw. A. Metelskiej, *Adwokaci ofiarom przestępstw* (www.adwokatura.org.pl). W informacji nie podano rzeczywistej liczby udzielonych porad prawnych.

²⁷⁷ Wedle informacji uzyskanych od prezesa Fundacji F. Czernickiego (4 VIII 2003) pomysłu zdobył uznanie władz samorządów adwokackiego i radców prawnych.

²⁷⁸ Fundacja zorganizowała także wraz z Wydziałem Prawa Uniwersytetu Warszawskiego seminarium naukowe „Prawnicy w działalności *pro publico bono*”, 6 V 2003, Uniwersytet Warszawski.

projektu byłaby wykorzystywana przez organizacje społeczne i instytucje niekomercyjne²⁷⁹.

Działalność **uniwersyteckich poradni prawnych** to z kolei uświadamianie młodym przyszłym prawnikom idei pomocy osobom ubogim. Istnieje duża szansa, że ci, którzy już w ramach studiów prawniczych świadczą taką pomoc, będą w naturalny sposób udzielali jej także w swojej przyszłej pracy²⁸⁰.

Media. Coraz bardziej popularne jest udzielanie porad prawnych przez media, zwłaszcza radio i prasę. Niektóre **rozgłoszenie radiowe** (np. radio TOK FM) mają w swojej „ramówce” audycje, podczas których zaproszony prawnik odpowiada na pytania słuchaczy dotyczące wybranej dziedziny prawa – np. prawo rodzinne. Audycje te, oprócz pomocy indywidualnym osobom, mają także walor edukacyjny dla innych słuchaczy.

Na jeszcze większą skalę pomocy prawnej udziela **prasa**. Dzieje się to na dwa sposoby. Wiele lokalnych pism i gazet organizuje **dyżury** prawników, podczas których zainteresowane osoby mogą uzyskać bezpłatne porady prawne. Dzięki tej działalności prawnik udziela pomocy prawnej, a redakcja publikuje wybrane problemy i ich rozwiązania. Dodatkowo dyżury takie są źródłem tematów dla dziennikarzy i często podejmowane są przez nich na łamach gazet. Innym sposobem są prowadzone przez wiele gazet „**kąci-ki porad**”, w których prawnik, specjalista w danej dziedzinie, odpowiada na pytania zawarte w listach przychodzących do redakcji. W tej roli występują już nie tylko adwokaci i radcy prawni, ale także, bywa, sędziowie²⁸¹, oraz często pracownicy różnych urzędów. W Polsce ukazuje się kilka tysięcy tytułów prasy lokalnej i regionalnej. Edukacyjna rola prasy jest więc nie do przecenienia. Rolę tę dostrzegła m.in. Fundacja im. Stefana Batorego – fundacyjne programy „Media” i „Prawny” organizowały przez kilka lat warsztaty prawne dla mediów lokalnych dostarczając dziennikarzom, którzy często nie mają przygotowania prawnego, wiedzy, materiałów,

²⁷⁹ W tej mierze działa międzynarodowa grupa robocza *International Senior Lawyers Project*. Zob. np. Biuletyn Informacyjny Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników, marzec 2002.

²⁸⁰ Por. Ł. Bojarski, *Zapomniany etos prawnika*, *Klinika* 2000, nr 1, s. 59.

²⁸¹ Np. *Rzeczpospolita, Słucham... Przekształcanie spółek, na pytania czytelników odpowiedział sędzia Wojciech Łukowski*, *Rzeczpospolita*, 17 IX 2002, dodatek „Dobra Firma”.

kontaktów. Organizowano także konkurs dla prasy lokalnej – w roku 2003 odbywa się jego kolejna edycja – na cykl artykułów poświęconych zagadnieniom prawnym i edukacji prawnej społeczeństwa²⁸².

Współpraca prawników z mediami jest korzystna dla wszystkich zainteresowanych. Obywatelom umożliwia zasięgnięcie darmowej porady prawnej, mediom dostarcza tematów, pozwala spełniać rolę edukacyjną i utrzymywać stały kontakt z czytelnikami, dla adwokatów i radców prawnych z kolei stanowi swoistą reklamę – prawnikom reklamy zakazują zasady etyki zawodowej, a udzielając tego rodzaju darmowej pomocy prawnej *de facto* popularyzują swoje usługi.

Prawnicze serwisy internetowe to stosunkowo nowa forma uzyskiwania pomocy prawnej²⁸³. Zdarza się, że nie tylko dostarczają one informacji o prawie czy o usługach prawnych kancelarii, ale także, w pewnym wąskim zakresie, zatrudnieni przez serwisy prawnicy udzielają bez opłat odpowiedzi na pytania osób potrzebujących porady prawnej²⁸⁴. Najczęściej darmowe są tylko informacje prawne, wzory pism sądowych, jednak czasem darmowe są także niektóre porady, pomoc prawną można także uzyskać w ramach forów wymiany poglądów, które funkcjonują w internetowych serwisach prawniczych.

Oprócz wskazanych w poprzednich częściach raportu i powyżej mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych form udzielania porad prawnych są także inne możliwości, z których obywatele mogą korzystać. Pomoc prawną w ograniczonym zakresie (głównie zagadnienia prawa pracy) świadczą między innymi dla swych członków **związki zawodowe**. Także niektóre **biura poselskie** i **senatorskie** w ramach odpowiedzi na skargi obywateli współpracują z prawnikami udzielającymi porad prawnych. Pomoc prawną można wreszcie uzyskać czasem w **parafiach**.

²⁸² Zob. informacje na stronie internetowej fundacji (www.batory.org.pl).

²⁸³ Zob. P. Puchter, *Prawnicy on-line*, Rzeczpospolita, 15–16 III 2003, s. C2.

²⁸⁴ Zob. np. serwisy (www.e-prawnik.pl), (www.pomocprawna.pl), (<http://usenet.pomocprawna.info/list.php?46>), (www.niebieskalinia.pl/prawna.html).

VIII. 10. Wnioski

Przedstawione w rozdziale instytucje i organizacje mają oczywiście różny charakter. Łączy je to, że dzięki ich działalności można uzyskać pomoc prawną w inny sposób niż przez przyznanie pełnomocnika z urzędu.

W postępowaniu sądowym rolę taką pełnią **działanie z urzędu i pouczenia sądu**. Dotyczą one osób, które przed sądem stają, i ograniczają się do postępowania sądowego. Prócz przepisów szczegółowych nakładających na sąd konkretne obowiązki najważniejszy jest artykuł 5 k.p.c. formułujący ogólną zasadę pouczenia osób niereprezentowanych przez prawnika. To bardzo ważna z punktu widzenia osób niezamożnych i niereprezentowanych instytucja prawna. Po zmianach procedury cywilnej, które ograniczyły działanie sądu z urzędu i rozszerzyły zasadę kontradiktoryjności, **różna jest praktyka** stosowania art. 5 przez sędziów. Z rozmów z sędziami wynika, że udzielają pouczeń w różnym zakresie – jedni częściej, inni rzadziej, jedni bardziej ogólnie, inni bardziej szczegółowo. Nie ma w tej mierze szczególnych standardów. Sędziowie wskazują też na fakt, iż jeśli druga strona jest reprezentowana przez prawnika, to pouczanie strony niereprezentowanej bywa przez tych prawników podnoszone jako naruszenie zasady bezstronności, co, przynajmniej w niektórych wypadkach, wpływa na decyzję sądu o tym, czy i o czym pouczać. Wydaje się, że warto by w tej mierze opracować **szczególne standardy** pozostawiające mniej swobody uznaniu sędziowskiemu. Warto także przeprowadzić badania w sądach, które pokazałyby skalę i szczegółowość pouczeń udzielanych przez sędziów (obserwacja rozpraw i badania aktowe – protokoły z rozpraw).

Pomoc prawną na etapie sądowym i o charakterze zastępstwa procesowego można także uzyskać od **prokuratury**. Jednak, co oczywiste, prokuratura powołana jest do innych zadań i udzielanie pomocy prawnej czy wnoszenie powództw na rzecz obywateli stanowi marginalną część jej działalności. Choć można by rozważać przejęcie przez prokuraturę większej odpowiedzialności w tym zakresie, to wydaje się to obecnie nierealne ze względu na nawal pracy, z jakim prokuratura się boryka.

Uprawnienia do wnoszenia spraw osób indywidualnych ma także **Rzecznik Praw Obywatelskich**, jednak trudno traktować trzon jego działalności

jako udzielanie pomocy prawnej. Rzecznik jest raczej przysłowiową „ostatnią deską ratunku” i najczęściej włącza się w sprawę tam, gdzie nastąpiło naruszenie praw i wolności przez organy władzy. Biuro Rzecznika udziela jednak w rzeczywistości, co pokazują przedstawione dane, wielu podstawowych porad i informacji prawnych. Choć są one najczęściej prostą informacją o możliwych do podjęcia środkach prawnych w sprawie i nie mają charakteru dogłębnej analizy i pomocy prawnej, ich rola jest oczywiście bardzo ważna.

Pozostałe wymienione instytucje i organizacje nie świadczą co do zasady pomocy prawnej mającej charakter zastępstwa procesowego (zdarza się to rzadko, na przykład poprzez wynajęcie dla strony prawnika). Można w nich jednak uzyskać pomoc prawną zarówno na etapie sądowym, jak i na etapie przedsądowym czy w sprawach, w których nie ma potrzeby uruchamiania drogi sądowej.

Ilość spraw, która wpływa do różnych instytucji i organizacji, pokazuje **ogromną skalę potrzeb** w tej mierze – skalę nie do końca określoną, jako że dysponujemy danymi pochodzącymi z nielicznych, w skali kraju, organizacji. Dotyczy to zarówno osób występujących w sądach bez pełnomocnika i szukających pomocy w prowadzeniu sprawy, jak i osób borykających się z różnego rodzaju problemami poza sądem. Jako że problem zastępstwa procesowego był poruszany bardziej szczegółowo we wnioskach do rozdziałów poświęconych obronie i pełnomocnictwu z urzędu w sprawach karnych i cywilnych, skupimy się teraz na pomocy prawnej o innym charakterze.

Z cytowanych zaleceń Rady Europy wynika **obowiązek Państwa** stworzenia nie tylko systemu zastępstwa procesowego dla osób ubogich, ale szerzej – systemu dostępu do pomocy prawnej, porad, informacji itp.

W powyższym rozdziale przedstawiliśmy instytucje publiczne, organizacje pozarządowe, gdzie można uzyskać pomoc prawną, a także inne sposoby osiągnięcia tego celu. Z lektury można odnieść wrażenie, że osoba poszukująca pomocy prawnej może ją otrzymać z wielu różnych źródeł. Oczywisty wniosek, jaki się wszakże nasuwa, to rozproszenie istniejących możliwości uzyskania pomocy i brak jakiegokolwiek koordynacji działań różnych podmiotów. Zwraca też uwagę dysproporcja możliwości uzyskania pomocy w zależności od charakteru potrzeb – na przykład wyraźnie większe możli-

wości mają osoby poszukujące pomocy w sprawach naruszeń praw konsumenta. Choć istnieją instytucje państwowe zajmujące się wybranymi dziedzinami, jak na przykład rzecznicy praw konsumentów czy powiatowe centra pomocy rodzinie, to Państwo nie ma całościowej polityki zapewnienia pomocy prawnej osobom ubogim.

Istnieje zatem pałaca potrzeba stworzenia systemu, sieci punktów porad świadczących pomoc prawną, na przykład **powiatowych centrów pomocy prawnej**, które wykorzystywałyby dotychczasowe doświadczenia istniejących w starostwach centrów pomocy rodzinie i biur rzecznika praw konsumenta²⁸⁵.

Jak dotąd udzielanie pomocy prawnej osobom ubogim jest domeną organizacji pozarządowych. W ruchu pozarządowym, w przeciwieństwie do polityki Państwa w tej mierze, dostrzeżono **potrzebę konsolidacji działań**, wymiany informacji i doświadczeń, tworzenia wspólnych standardów udzielania pomocy prawnej. Świadczy o tym współpraca w ramach sieci biur porad obywatelskich, powstanie Pozarządowej Platformy Poradniczej, działania Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Fundacja ta finalizuje²⁸⁶ prace nad projektem ustawy o uniwersyteckich poradniach prawnych.

Miejmy nadzieję, że wymiana doświadczeń i wspólne prace w sektorze pozarządowym będą postępowały. Wiele organizacji wypracowuje dobre metody działania, opracowuje profesjonalne materiały informacyjne, poradniki²⁸⁷, bazy danych, tworzy programy szkoleniowe dla udzielających pomocy. Część z tych działań jest powielana. Dobra współpraca pozwoli na profesjonalizację działań tego sektora. Pomoże także w nawiązaniu przez ruch pozarządowy kontaktów z korporacjami prawniczymi.

W rozdziale przedstawiliśmy programy związane ze świadczeniem pomocy prawnej *pro publico bono* przez studentów i prawników emerytowanych. Jednak świadczeniem takiej pomocy warto zainteresować także **władze korporacji prawniczych**, by umieściły one ten element jako obowiązkową część **kształcenia aplikacyjnego** przyszłych prawników. Aplikanci adwokaccy, radcowscy, ale i inni, mogliby w ramach aplikacji część czasu

²⁸⁵ Więcej na temat powiatowych centrów pomocy prawnej zob. cz. VI.4.

²⁸⁶ Stan na 25 VIII 2003.

²⁸⁷ Więcej na temat opracowywania poradników i materiałów informacyjnych zob. cz. IV.4.

spędzać w organizacjach pozarządowych świadczących pomoc prawną ubogim. W ten sposób pomagaliby osobom potrzebującym pomocy, zdobywali doświadczenia zawodowe oraz uwrażliwiali się na ten rodzaj potrzeb społecznych, co mogłoby skłaniać do kontynuowania podobnych działań w przyszłej praktyce. Wymaga to oczywiście nawiązania współpracy między okręgowymi radami adwokackimi i radcowskimi a lokalnymi organizacjami zajmującymi się pomocą prawną osobom potrzebującym, wypracowania standardów współpracy (m.in. komu pomoc jest udzielana, podział obowiązków między organizacją a aplikantem), zapewnienia w ramach organizacji obsługi administracyjnej dla prawników. Doświadczenia z istniejącej współpracy niektórych organizacji z prawnikami–praktykami pokazują, że jest to możliwe. Wysiłek poradniczego ruchu pozarządowego mógłby w nawiązaniu takiej współpracy – trwałej i o zasięgu krajowym – pomóc.

Korporacje prawnicze mogłyby także rozważyć wprowadzenie do przepisów etyki zawodowej **obowiązku** bądź co najmniej zachęty do poświęcenia przez aplikantów, ale i pełnoprawnych członków korporacji, określonej ilości godzin rocznie na świadczenie pomocy prawnej osobom ubogim *pro publico bono* (indywidualnie lub w ramach organizacji zajmujących się świadczeniem takiej pomocy). Kilkadziesiąt czy nawet kilkanaście godzin poświęconych rocznie przez wszystkich prawników pozwoliłoby na objęcie pomocą ogromnej rzeszy potrzebujących.

Także rolą Państwa jest uświadamianie korporacjom prawniczym potrzeb osób ubogich i propagowanie świadczenia im pomocy prawnej. Dobrym przykładem był wspomniany apel Ministerstwa Sprawiedliwości do prawników o udzielanie przez tydzień pomocy ofiarom przestępstw.

Wyspecjalizowane organizacje pozarządowe służące pomocą prawną, zwłaszcza grupom społecznym szczególnie poszkodowanym, działają dzisiaj i będą działały nadal. Nie można jednak zapominać, że to na Państwie spoczywa obowiązek zarówno stworzenia systemu dostępu do pomocy prawnej dla osób ubogich, jak i systemu kompetentnej, przejrzystej, dostępnej dla wszystkich obywateli informacji – także w postaci wzorów pism, poradników, informatorów itp. Tego rodzaju działalność Państwa pomoże zresztą częściowo w rozładowaniu obciążenia sądów, co jest obecnie podstawową bolączką wymiaru sprawiedliwości.

Do prac nad systemowym rozwiązaniem wskazanych problemów organy Państwa powinny stworzyć **zespół roboczy** i zaprosić do niego przedstawicieli biura Rzecznika Praw Obywatelskich, organizacji pozarządowych oraz korporacji prawniczych. Wykorzystanie istniejącego dorobku i doświadczeń partnerów społecznych pomoże w wypracowaniu lepszego modelu dostępu do informacji i do pomocy prawnej.

VIII.11. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002 r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

dr Marcin Radwan, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Wydaje nam się, że system [pomocy prawnej] musi być znacznie lepiej niż dzisiaj powiązany z systemem administracji pomocy społecznej, także być może administracji skarbowej. W tym sensie, żeby ten system nie był powszechnie nadużywany. Dlatego, że dzisiejszy system uzyskiwania pomocy prawnej z urzędu prowadzi w istocie do licznych nadużyć i myślę, że bez prowadzenia szerokiej analizy statystycznej prawie każdy z kolegów, którzy sprawy z urzędu prowadzą, mógłby podać liczne przykłady ewidentnego, można powiedzieć, wyłudzenia pomocy prawnej z urzędu. [...]

Myślę, że jest dla nas rzeczą niewątpliwie istotną to, żeby system pomocy prawnej był systemem [...] opartym na niezależnych korporacjach zawodów prawniczych. Że nie da się zbudować tego systemu w oparciu o instytucje administracyjne. I bardzo się cieszę, że ten pogląd w zasadzie jest powszechnie podzielany na tej sali. Ja zdaję sobie sprawę, że istnieją różne kuszące modele w różnych państwach, które próbują oferować, czy nawet często oferują, pomoc prawną z urzędu poprzez instytucje urzędników sądowych czy pracowników sądowych o różnym statusie. Natomiast wydaje się nam, że w naszych warunkach, przy naszej tradycji, przy naszych doświadczeniach również, tak naprawdę osoba, która potrzebuje tej pomocy (jeżeli ten system ma być rzeczywiście efektywny, dawać jej równe szanse w starciu sądowym), powinna mieć możliwość skorzystania z takiego samego potencjalnie pełnomocnika jak jej przeciwnik, który nie korzysta z pomocy prawnej z urzędu.

Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego, Ministerstwo Sprawiedliwości:

Może rozwiązaniem racjonalnym byłoby stworzenie dwóch jednocześnie funkcjonujących modeli: jednego obligatoryjnego, zarządzanego przez Państwo, i drugiego subsydiarnego, z którego strony mogłyby korzystać. Jeżeli ten subsydiarny model powstałby w wyniku działań organizacji społecznych, finansów niepublicznych i aktywności organizacji zawodowych prawniczych, to mogłoby to spowodować, że istnienie alternatywnych rozwiązań przekona o tym, do jakiego docelowego punktu dojście jest poprawne i prawidłowe. Wydaje mi się jednak, że mamy za mało czasu na szukanie wielu dróg i alternatywne korzystanie z wielu dróg i będziemy zmuszeni do tego, żeby stosunkowo szybko uregulować kwestię, uwzględniając wszystkie zgłaszane i wynikające z dokumentów europejskich konieczności.

Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Chciałbym dalej powiedzieć – tak mi się wydaje – że właściwie pojęta służba adwokacka zawiera zatem w sobie z samej swojej istoty gotowość, skłonność, chęć i radość z pomagania drugiemu, a więc także z pomagania pro publico bono. Przeciętnemu adwokatowi wystarczy zatem zwykły codzienny mechanizm uzyskiwania satysfakcji z wykonywanej pracy, a najbardziej poszukiwanym wyróżnieniem będzie ocena naszych faktycznych egzaminatorów, to znaczy państwa sędziów i naszych klientów. To oni właśnie są najlepszą – a czynię referencję tutaj do pewnych propozycji zawartych w raporcie związanych z organizowaniem pewnego quizu na najlepszych adwokatów działających pro publico bono – chcę powiedzieć, że to właśnie nasi egzaminatorzy są najlepszą kapitułą, wystawiającą nam ocenę, ocenę naszej pracy i to ich tylko ocena ma miarodajne znaczenie. Organizowanie innych rankingów, układanie list najlepszych i temu podobne działania jest zbyt blisko powiązane z reklamą i niezbyt uczciwą konkurencją, co więcej, zagrażać może temu, co w całej sprawie najważniejsze – spontaniczności i bezinteresowności, które nosi się wyłącznie w sercu, nigdy zaś w portfelu.

Janusz Gałkowski, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej:

Chciałem podzielić się kilkoma doświadczeniami z mojej chyba już szesnastoletniej praktyki, licząc w tym również okres aplikacji adwokackiej. A chciałem powiedzieć o tym, co w zasadzie właśnie na aplikacji adwokackiej poznałem [...]. Mianowicie organizacja pod nazwą Liga Kobiet Polskich w Bielsku korzystała z takich bezpłatnych porad prawnych udzielanych właśnie przez aplikantów adwokackich i była to pierwsza moja styczność z taką właśnie formą powszechnej bezpłatnej pomocy prawnej dla ludzi potrzebujących. I oczywiście doświadczenia, które tam zdobywałem, jakby powielają się przez późniejszy mój okres uczestniczenia w różnych formach pomocy, w ramach rady osiedla jako pewnej organizacji czy jednostki pomocniczej samorządu terytorialnego, później przy biurach poselskich – muszę powiedzieć, że to dość często spotykana forma udzielania bezpłatnych porad prawnych przez prawników współpracujących z biurami poselskimi czy z posłami. W różnych rejonach Polski różnie się to odbywa.

Ale w każdym razie można tam zauważyć pewne zjawisko powtarzające się. Mianowicie przychodzą ludzie, którym rzeczywiście potrzeba wytłumaczenia, że nie mają racji, że ich postawa roszczeniowa jest niesłuszna, i odwieść ich od tego, aby wnosili sprawy do sądu. Ale przychodzą też ludzie z bardzo konkretnymi sprawami, w których rzeczywiście uświadomienie ich o tym (co tu pan sędzia już bardzo ważnego powiedział) [...], że ich problem jest zbyt skomplikowany, żeby sobie sami dawali radę, dopiero uświadamia im potrzebę wzięcia prawnika, a nie majstrowania tym przysłowiowym dłućkiem w zegarku.

I wreszcie trzeci problem to właśnie ten problem wyłudzenia pomocy prawnej. Przychodzą również do takich organizacji ludzie o wysokim statusie materialnym. Ale wiedząc, że to jest bezpłatna pomoc prawna, przychodzą tam i oczywiście przynajmniej ja nigdy nie odmówiłem takim osobom porady prawnej. Oczywiście jest to zjawisko nie bardzo powszechne, ale powtarzające się.

Katarzyna Zdybska, Uniwersytecka Poradnia Prawna, Uniwersytet Jagielloński:

Chciałam zasygnalizować kwestię, która zdaje się została pominięta przez organizatorów naszej konferencji. A mianowicie możliwość uzyskiwania pomocy prawnej, przede wszystkim możliwość świadczenia pomocy prawnej przez kliniki prawa. A więc przez studentów, którzy jeszcze do korporacji nie należą, [...] natomiast chcą i są w stanie takiej bezpłatnej pomocy prawnej udzielać. I myślę, że to jest chyba właściwe miejsce, właściwe forum do poruszenia tej kwestii. Ponieważ jeżeli w ogóle mówimy o udzielaniu pomocy prawnej pro publico bono, to przede wszystkim należy chyba zwrócić uwagę na potrzebę społeczną, która w ogóle kieruje prawnikami do zajęcia się taką pracą. A taka potrzeba zdaje się być właściwie niewyczerpana.

Przytoczę tu bardzo skrótowe dane statystyczne. W zeszłym tylko roku nasza poradnia, która działa w czterech sekcjach (zajmuje się prawem pracy, prawem karnym, prawem cywilnym oraz prawami człowieka) [...] prowadziła ok. 700 spraw. I były to sprawy prowadzone właściwie przez czterdziestu kilku studentów bardzo mocno w to zaangażowanych. Widzimy więc, że potrzeba pomocy prawnej jest ogromna, a z drugiej strony kliniki stają się właściwie dość poważną siłą, dość poważnym podmiotem, który powinien być wreszcie zauważony.

Sądzę, że być może istnieje potrzeba ujęcia w jakąś formę instrumentu prawnego właśnie takiej działalności, może na jakiś specjalnych zasadach, żeby studenci mieli również szansę reprezentowania klientów także w sądach, może w jakimś ograniczonym zakresie.

Marek Nowicki, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:

Pytanie, kierowane szczególnie do koleżanki z USA – jaka jest rola uniwersyteckich poradni prawnych w systemie pomocy prawnej dla ubogich?

Peter van den Biggelaar, dyrektor Rady ds. Pomocy Prawnej w Hertogenbosch, Holandia:

W latach siedemdziesiątych pojawiło się pewne zaangażowanie studentów uniwersytetów, którzy wskazywali na niedobór usług prawniczych. Prawnicy nie

poświęcali uwagi rozwijającym się wówczas nowym dziedzinom – prawu pracy i ubezpieczeń społecznych, prawu lokalowemu. Nowe programy edukacyjne poświęcone tym zagadnieniom stanowiły pierwszy krok, rząd przejął tę rolę dość szybko. To pokazuje, że wystarczy zaledwie kilka osób, by stymulować te procesy, kilka osób z kręgu administracji rządowej, samorządu adwokackiego i środowisk akademickich. W owym czasie powstały „ośrodki pomocy i doradztwa prawnego”, których istnienie korzystnie wpływa na uniwersytecki program nauczania.

Moshe Hacohen, obrońca publiczny dla regionu Jerozolimy, Ministerstwo Sprawiedliwości – Biuro Obrońcy Publicznego, Izrael:

Edukacja kliniczna: mamy w Izraelu cztery poradnie prawne zajmujące się obroną w sprawach karnych i były one przedmiotem debaty. Studiowałem w USA i brałem udział w dwu programach klinicznych, w których studenci reprezentowali klientów w sprawach o wykroczenia. Po powrocie próbowałem pracować ze studentami w podobnych sprawach, ale, jak się okazało, zmieniłem całkiem zdanie – uważam, że to kwestia dyskusyjna. Skoro aspirujemy do świadczenia pomocy prawnej najwyższej jakości, a w wielu sprawach karnych klientowi grozi kara pozbawienia wolności, nie można pozwalać sobie na eksperymenty, nie można posłać studenta (który nie jest przecież wykwalifikowanym prawnikiem), aby bronił ubogiego klienta dlatego, że ten jest biedny i sprawdzać go do roli królika doświadczalnego. W sprawach cywilnych poradnie korzystają z pracy studentów, z wyjątkiem reprezentowania klientów w sądzie – w zakresie przygotowania pism, wystąpień i podejmowania innych działań, które nie wymagają pełnomocnictwa procesowego. I chociaż studenci dobrze sobie z tym radzą, jestem przeciwnikiem wykorzystywania ich do reprezentacji klientów w sądzie, gdyż stanowiłoby to dyskryminację w stosunku do klientów, której nie powinniśmy się dopuszczać.

Rangita de Silva-de Arwis, dyrektor ds. programów międzynarodowych, The Spangenberg Group, West Newton, Massachusetts, USA:

Zgadzam się z Moshe, przy czym w USA większość szkół prawniczych ma obecnie jako obowiązkowy kurs programy kliniczne (np. Wydział Prawa Uniwersytetu Harvarda). Uważam, że pomoc osobom pozbawionym należytej

reprezentacji jest korzystna zarówno dla edukacji prawniczej studentów, jak i ich klientów. Podzielam obawy Moshe, ale wydaje mi się, że istnieją metody, aby uczelnia prowadząca program, w szczególności przy pomocy nadzorujących pracę studentów prawników i nauczycieli akademickich, zapewniła, że granicą działań studentów jest ich własna kompetencja.

Linas Sesickas, adwokat, doradca Constitutional and Legislative Policy Institute „COLPI” ds. reformy dostępu do pomocy prawnej na Litwie:

Ustawa o pomocy prawnej dopuszcza świadczenie pomocy prawnej przez ośrodki pomocy prawnej i instytucje publiczne, co obejmuje również uniwersyteckie poradnie prawne. Przepisy litewskiej procedury karnej nie zezwalają na udział studentów w postępowaniu karnym jako obrońców osób ubogich, jednak teoretycznie możliwe byłoby reprezentowanie przez nich ofiar przestępstwa w postępowaniu karnym. Studenci prawa mają możliwość uczestniczenia w postępowaniu cywilnym, jakkolwiek mamy również wątpliwości co do właściwego reprezentowania klienta. Jednak jeśli w biurze pomocy prawnej czy uniwersyteckiej poradni istnieje właściwy mechanizm kontroli, pozwala to na rozwiązanie problemu.

Ed Rekosh, dyrektor Public Interest Law Initiative, Uniwersytet Columbia – Nowy Jork, Budapeszt:

W USA praktyka studentów podlega regulacji prawnej. Każdy ze stanów wypracował odrębny system jej kontrolowania. Sąd albo stanowy ustawodawca wydaje regulacje określające zasady praktykowania prawa przez studentów, co wyznacza reguły, zgodnie z którymi studenci reprezentują klientów. Reprezentowanie przez studentów klientów w sądzie stanowi w USA dość powszechną praktykę. Z wyjątkiem spraw karnych, w których nie jest to częste. Niemal każda szkoła prawnicza w USA, stosownie do zaleceń Amerykańskiego Stowarzyszenia Adwokackiego (ABA), ma poradnie prawne, w których nadzorowani studenci reprezentują klientów, głównie w sprawach cywilnych.

dr Zbigniew Lasocik, przewodniczący Polskiej Sekcji Międzynarodowej Komisji Prawników:

Ja reprezentuję polską sekcję Międzynarodowej Komisji Prawników. Chciałbym jedynie poszerzyć pole debaty. Bo, jak rozumiem, w obszarze pomocy prawnej mieści się również to, co nie jest w Polsce zjawiskiem popularnym, ale myślę, że pomалу będzie sobie przecierało szlaki. My, tzn. polska sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników, będziemy w tym pomagali. Mianowicie jest to pomoc prawna świadczona przez prawników już nieczynnych zawodowo. Ale głównie świadczona nie w trakcie pomocy procesowej, tylko świadczona organizacjom pozarządowym. Jest to ogromny obszar potrzeb i klientela w postaci organizacji pozarządowych, które są w coraz trudniejszej sytuacji, bo są coraz biedniejsze, natomiast przepisy są coraz bardziej skomplikowane. Ci ludzie potrzebują coraz więcej pomocy. I myślę, że tak jak w wielu krajach, emerytowani prawnicy – i tu może nie akurat środowiska, które są tutaj głównie reprezentowane, ale właśnie sędziowie i prokuratorzy, tak wskazują doświadczenia innych krajów – są najczęściej najbardziej zainteresowani tego typu działalnością. Chcę poinformować, że nasza organizacja taki projekt od pewnego czasu bardzo powoli, ale realizuje, i ja mam przyjemność również od pewnego czasu być we władzach międzynarodowego programu, który tym problemem będzie się zajmował.

CZEŚĆ IX

STANDARDY I PRAKTYKA INNYCH PAŃSTW

Przedstawiamy poniżej zaledwie kilka spośród istniejących dokumentów międzynarodowych, raportów, informacji o systemach pomocy prawnej funkcjonujących w różnych krajach. Inne, do lektury których zachęcamy, dostępne są na stronie internetowej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (www.hfhrpol.waw.pl).

Prace dotyczące dostępu do pomocy prawnej dla osób ubogich trwają zarówno w Radzie Europy, jak i Unii Europejskiej. Obie organizacje zdają sobie sprawę, że brak środków obywateli na pokrycie kosztów pomocy prawnej nie powinien ograniczać dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Z przedstawionych materiałów, prócz wskazówek ogólnych, wynikają bardzo konkretne kroki, jakie nie tylko organizacje międzynarodowe (jak Rada Europy), ale przede wszystkim państwa członkowskie, winny podjąć dla zapewnienia skutecznej i efektywnej pomocy prawnej. Lekturę zawartych poniżej: planu działania Rady Europy, rekomendacji dotyczącej efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych, projektu dyrektywy Unii Europejskiej należy polecić przedstawicielom władzy, korporacji prawniczych, organizacji pozarządowych. Z dokumentów tych wynikają wskazówki, rady i zalecenia dla nich wszystkich. Wiele z problemów poruszonych w niniejszym raporcie można odnaleźć w cytowanych dokumentach. Negatywne spostrzeżenia pasują do opisu sytuacji w Polsce, a udzielane wskazówki wyznaczają kierunki zmian.

Prócz prezentacji części dorobku instytucji europejskich dołączamy także artykuł przedstawiający przyjmowane w praktyce innych państw rozwiązania dotyczące organizacji i finansowania systemów pomocy prawnej. Propozycje

reform natrafiają często na opór spowodowany brakiem środków w budżecie. Jednak to właśnie szczupłość zasobów powinna spowodować refleksję, jak zorganizować system pomocy prawnej z urzędu, by był efektywny, by te pieniądze, które są nań przeznaczone, wydawane były rozsądnie. Zaprezentowane doświadczenia innych mogą zainspirować do podejmowania podobnych działań. Bowiem w ramach tych samych nakładów finansowych system pomocy prawnej można zorganizować lepiej i objąć nim więcej osób. Widać tu także, jak można zdobywać dodatkowe środki finansowe.

IX.1. Prace Rady Europy

Rada Europy
Strasbourg, 31 V 2002 r.
CDCJ(2002)21. Uzupełnienie III

Europejski Komitet Współpracy Prawnej (CDCJ)* – Plan działania w sprawie systemów pomocy prawnej**

Eksperci posiadający informacje na tematy wymienione w podpunktach od a) do h) punktu 19 poniżej, które mogłyby zainteresować państwa tworzące, rozwijające i umacniające swe systemy pomocy prawnej, proszeni są o przekazywanie tych informacji do Sekretariatu (o ile to możliwe, pocztą elektroniczną: cjej@coe.int).

I. Uwagi ogólne

1. Prawidłowe funkcjonowanie systemu sądownictwa oraz zapewnienie skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości wszystkim obywatelom stanowi od pewnego czasu przedmiot troski Rady Europy i jej państw członkowskich.

2. Przez wszystkie te lata w ramach międzyrządowych działań Rady Europy na gruncie prawa kwestie te rozwiązywano na różne sposoby.

3. Wiele instrumentów przyjętych przez Komitet Ministrów stanowi odzwierciedlenie przyświecającego mu celu, jakim jest dążenie do bardziej rzetelnego i bardziej efektywnego wymiaru sprawiedliwości. Niektóre ze środków zalecanych przez te instrumenty dotyczą tworzenia efektywnych systemów pomocy prawnej. Celem innych jest zmniejszenie nadmiernego obciążenia sądów, na przykład przez wspieranie polubownego rozwiązywania sporów poza systemem sądownictwa albo też przed rozpoczęciem postępowania przed sądem czy podczas jego trwania. Gdy postępowania

* European Committee On Legal Cooperation – Action plan on legal assistance systems, tłum. Iza Duda.

** Uwaga: sformułowania „systemy pomocy prawnej” [*legal assistance systems*] użyto dla określenia nie tylko pomocy prawnej [*legal aid*], ale także innych podobnych systemów (dalej informacje patrz p. 19.3).

spornego nie można uniknąć, konieczne jest zastosowanie środków upraszczających procedurę wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, by pewne reguły proceduralne obowiązujące w państwach członkowskich nie utrudniały efektywnego działania wymiaru sprawiedliwości. Do poprawy efektywności i rzetelności tego systemu może się też przyczynić uproszczenie dokumentów używanych w postępowaniu przed sądem oraz właściwe rozpowszechnianie informacji prawnej, w tym orzecznictwa, w kręgach prawniczych oraz w społeczeństwie. Ponadto proponuje się rozmaite środki poprawy działania systemu i procedur apelacyjnych, przede wszystkim w sprawach cywilnych i handlowych, gdzie generalnie przewlekłość postępowania jest większa niż w sprawach karnych.

4. Ponadto ministrowie sprawiedliwości państw europejskich stwierdzili podczas swej 23. Konferencji zorganizowanej w Londynie w 2000 r., iż „dostępu do sprawiedliwości nie powinny utrudniać wysokie koszty czynności prawnych” oraz potwierdzili „potrzebę zapewnienia wszystkim ludziom skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz znalezienia przez państwa takich metod realizacji tego postulatu, które gwarantowałyby możliwie jak największą efektywność przy możliwie jak najniższym koszcie”^{*}.

5. Nie ulega wątpliwości, że reguła rządów prawa (na rzecz której Rada Europy działa od ponad 50 lat) może stać się rzeczywistością jedynie wówczas, gdy jednostka będzie mogła skutecznie dochodzić swych ustawowych praw i kwestionować bezprawne działania. By stało się to możliwe, konieczne są nieustanne wysiłki w celu przybliżenia wymiaru sprawiedliwości do jednostek oraz poprawa efektywności i sprawności przebiegu postępowania przed sądem, z uwzględnieniem odrębnych potrzeb poszczególnych działów sądownictwa (poszczególnych jurysdykcji).

6. W praktyce odpowiednie systemy pomocy prawnej są sprawą podstawowej wagi dla zapewnienia równego dostępu do sprawiedliwości wszystkim obywatelom. Systemy te mogą obejmować:

– udzielanie pomocy prawnej, w tym także zastępstwa prawnego, przez prawników [adwokatów i radców prawnych];

^{*} Patrz Rezolucja nr 1 „Wymiar sprawiedliwości w XXI wieku”, przyjęta przez europejskich ministrów sprawiedliwości na 23. Konferencji, zorganizowanej w Londynie 8–9 VI 2000 r.

- udzielanie informacji i porad prawnych w czasie i miejscu dobranym z uwzględnieniem potrzeb klientów, w szczególności należy zadbać o to, by klient był w stanie zrozumieć swego adwokata;
- obronę oskarżonych w sprawach karnych;
- przygotowywanie dokumentów w sprawach innych niż karne oraz reprezentowanie klientów w takich sprawach;
- pomoc w kontaktach z władzami publicznymi, jeśli sprawa zdaje się dotyczyć kwestii prawnej;
- udzielanie porad i pomocy w sprawach dotyczących wykonania lub sprzeciwów wobec wykonania orzeczeń, wyroków lub decyzji innych niż sądowe, w tym w sprawach wniosków o złagodzenie kary lub ułaskawienie.

7. W poszczególnych państwach członkowskich dostępność pomocy prawnej jest bardzo zróżnicowana. W niektórych spośród państw europejskich pomoc prawna dla ubogich stała się bardzo kosztowna, co powoduje wprowadzanie reform mających na celu zapewnienie jej efektywności przy możliwie niskich kosztach. Gdzie indziej systemy pomocy prawnej istnieją, lecz w praktyce okazują się nieskuteczne i nie zapewniają efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W jeszcze innych państwach systemy pomocy prawnej należy dopiero stworzyć. W państwach tych mogą występować poważne problemy gospodarcze, utrudniające stworzenie takiego systemu; konieczne może się tam okazać zastosowanie innych rozwiązań, jak na przykład system pomocy prawnej dla ubogich finansowany tymczasowo ze źródeł międzynarodowych.

8. Przez wiele lat swej pracy Rada Europy stworzyła *corpus iuris* zasad i reguł z zakresu dostępu do sprawiedliwości i programów pomocy prawnej; zbiór ten może pomóc ustawodawcom krajowym w regulowaniu tej kwestii*. Jak pokazują działania podejmowane obecnie przez Radę Europy w dziedzinie sprawiedliwości i rządów prawa, główne przeszkody utrudniające dostęp do sprawiedliwości są takie same w większości krajów europejskich:

* Patrz zwłaszcza: Zalecenie Rady Europy (76) 5 o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych, Zalecenie (78) 8 o pomocy i poradach prawnych, Zalecenie (81) 7 o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, Zalecenie (93) 1 o skutecznym dostępie do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych oraz Zalecenie (2000) 21 o swobodzie wykonywania zawodu adwokata.

zawiłość i przewlekłość postępowania oraz wysokie koszty. Każdy z tych aspektów ma wpływ na pozostałe. Zawiłość postępowania i wynikająca stąd zwłoka w jego przebiegu może prowadzić do wzrostu jego kosztów*. Skutecznym sposobem zapobieżenia sytuacji, w której pomoc prawna staje się nadmiernym ciężarem dla budżetu, mogą okazać się właśnie środki redukcji kosztów oparte na analizie ich wpływu.

9. Sprawą istotną jest też zrozumienie unikalnego i ogromnego wkładu „Europejskiej konwencji praw człowieka” oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w promowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i ochronę praw wszystkich osób znajdujących się pod jurysdykcją państwa członkowskiego Rady Europy. Konwencja umożliwia mieszkańcom państw członkowskich występowanie do Trybunału w sytuacji, gdy odmawia się im dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

10. Niniejszy „Plan działania” jest konsekwencją 23. Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości, zorganizowanej w czerwcu 2000 r. w Londynie, podczas której Europejskiemu Komitetowi Współpracy Prawnej (European Committee on Legal Cooperation, CDCJ) polecono „przygotowanie planu działania mającego pomóc państwom członkowskim w stworzeniu lub zreformowaniu krajowych systemów poradnictwa i pomocy prawnej albo też rozwiązań alternatywnych wobec takiego poradnictwa i pomocy”.

II. Dotychczasowe inicjatywy

11. Dorobek Rady Europy w zakresie pomocy prawnej uzupełniają i umacniają jej działania na gruncie międzyrządowym, zwłaszcza w ramach Wielostronnego Komitetu do spraw Europejskiego Porozumienia o Przekazywaniu Wniosków o Pomoc Prawną (T-TA)** , który regularnie bada działanie Porozumienia i aktywnie występuje z propozycjami jego udoskonalenia.

* Patrz w tym kontekście orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Airey z 9 X 1979, Seria A, nr 32.

** „Europejskie porozumienie o przekazywaniu wniosków o pomoc prawną” (ETS 92) ma pomóc osobom potrzebującym w uzyskaniu pomocy prawnej za granicą w sprawach cywilnych, handlowych oraz administracyjnych. Na podstawie „Porozumienia” osoby uprawnione do otrzymania pomocy prawnej, które na stałe zamieszkują na terytorium jednego państwa-strony, mogą ubiegać się o pomoc prawną na terytorium innego państwa-strony.

12. Mając to na względzie Komitet przygotował tekst „Protokołu dodatkowego do Porozumienia” (ETS 179), który wzmacnia skuteczną komunikację pomiędzy adwokatami a osobami ubiegającymi się o pomoc prawną, jak również stosowanie Rekomendacji nr R(99) 6 Komitetu Ministrów o poprawie stosowania w praktyce „Europejskiego porozumienia o przekazywaniu wniosków o pomoc prawną”^{*}, który zawiera między innymi szczegółowe przepisy dotyczące możliwości przekazywania takich wniosków drogą elektroniczną (poczta elektroniczna) i podstaw do odrzucenia wniosku o pomoc prawną, a także ujednoczony formularz takiego wniosku.

13. Dodatkowo Komitet przedstawił „Przewodnik po europejskich procedurach pomocy prawnej”, zawierający przydatne informacje na temat systemów pomocy prawnej w wielu państwach–stronach Konwencji.

14. Na poziomie praktycznym Rada Europy także pomaga państwom w rozwijaniu systemów pomocy prawnej za pośrednictwem swych programów współpracy dla umocnienia rządów prawa^{**}, między innymi drogą tworzenia zbiorów reguł (np. „Reguły Komisji Pomocy Wzajemnej Bośni i Hercegowiny”), pisemnych zaleceń co do najlepszych sposobów doskonalenia przez państwa systemów pomocy prawnej (np. rekomendacje przedstawione przez ekspertów Rady Europy podczas seminarium regionalnego z udziałem krajów Grupy Wyszehradzkiej – Czech, Węgier, Polski i Słowacji – zorganizowanego 11–12 XII 2000 r. w miejscowości Trencianske Teplice) oraz gotowych strategii opracowywanych we współpracy z poszczególnymi państwami w postaci planów działania programów pomocy prawnej (np. „Plan działania” przyjęty przez uczestników regionalnego seminarium prawnego z udziałem Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, jakie odbyło się w Tbilisi 12–13 VI 2000 r.).

III. Struktury realizujące „Plan działania”

15. Niniejszy „Plan działania” realizować będzie zarówno Rada Europy, jak i jej państwa członkowskie w ramach swych poczynań mających na celu podniesienie efektywności i poprawę funkcjonowania krajowych systemów sądownictwa.

^{*} Przyjęty przez Komitet Ministrów 23 II 1999 r. podczas 660-ego spotkania wiceministrów.

^{**} Działalność tę zwano dawniej „Działaniami na rzecz rozwoju i konsolidacji stabilnej demokracji” (ADACS).

16. Realizacja „Planu działania” powinna przebiegać w ramach CDCJ (z pomocą CEPEJ).

IV. Systemy pomocy prawnej: problemy, cele i działania

17. Tworząc swój „Plan działania” w sprawie systemów pomocy prawnej, który realizowany będzie w ramach CDCJ (z pomocą CEPEJ*), CJ-EJ** określił jako jego część następujące problemy, cele i działania, które należy traktować priorytetowo:

18. Tworzenie, rozwój i umacnianie systemów pomocy prawnej.

Wprowadzenie.

18.1. Systemy pomocy prawnej działające w poszczególnych państwach różnią się znacznie między sobą (np. pod względem budżetu, infrastruktury itp.), co spowodowane jest czynnikami takimi, jak publiczne zapotrzebowanie na usługi prawne, względy socjalne i polityczne, jak również tradycje historyczne i kulturowe. W odpowiedzi na zmiany tych czynników, a także w celu wypełnienia swych międzynarodowych zobowiązań (np. art. 6 „Europejskiej konwencji praw człowieka”), wiele państw tworzy obecnie nowe systemy pomocy prawnej lub dokonuje reformy systemów istniejących. Przy okazji takich działań państwa mogą przybliżyć te systemy do społeczeństwa, poszerzając tym samym jego dostęp do sprawiedliwości.

Działanie.

18.2. Zgodnie z punktem 4 Rezolucji nr 1 23. Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości „Wymiar sprawiedliwości w XXI wieku” (Londyn, 8–9 VI 2000 r.) Rada Europy może skutecznie wspomóc swe państwa członkowskie w zakresie reformowania i rozwijania ich systemów pomocy prawnej drogą organizowania seminariów (przede wszystkim na szczeblu regionalnym) oraz stosowania innych form wzajemnego wsparcia technicznego pomiędzy państwami w celu promowania wymiany doświadczeń i wiedzy fachowej, która prowadzi do powstawania pozytywnych strategii

* Europejska Komisja w zakresie Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (The European Commission for the Efficiency of Justice).

** Komitet Ekspertów w zakresie Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (Committee of Experts on Efficiency of Justice).

rozwoju przyszłych systemów pomocy prawnej (patrz np. „Plan działania” przyjęty przez uczestników seminarium Rady Europy z udziałem Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji w sprawie stworzenia systemu pomocy prawnej – Tbilisi, 12–13 VI 2000 r.).

18.3. Jest rzeczą oczywistą, iż państwa mogą uczyć się od siebie nawzajem, korzystając ze swoich doświadczeń i wiedzy fachowej. Należy więc w takim samym stopniu uwzględniać inne fora Rady Europy organizowane drogą elektroniczną (np. internetowe grupy dyskusyjne).

19. Praktyczna organizacja, administracja i dystrybucja (*dispensation*) systemów pomocy prawnej.

Wprowadzenie.

19.1. Programy organizacji, administracji i świadczenia pomocy prawnej (np. porady prawne, pomoc prawna i pomoc prawna dla ubogich) są często kosztowne i niepotrzebnie skomplikowane. Zbadanie i analiza porównawcza pewnych aspektów programów pomocy prawnej działających w innych państwach dostarcza przydatnych informacji wszystkim państwom, a przy tym nie wymaga dużych kosztów.

Działanie.

19.2. W tym celu Rada Europy powinna uzyskać szczegółowe dane o działaniu programów pomocy prawnej. Otrzymane w ten sposób informacje praktyczne umożliwią państwom skuteczniejsze tworzenie efektywnych finansowo systemów pomocy prawnej, szczególnie korzystnych dla osób nieposiadających wystarczających środków finansowych.

19.3. Informacje należy uzyskać od tych państw, które stworzyły programy pomocy prawnej szczególnie interesujące dla innych państw („najlepsze praktyki”). Informacje te powinny dotyczyć następujących kwestii:

a) pojęcie programu pomocy prawnej oraz jego zakres w poszczególnych państwach (np. różne osoby i organy udzielające takiej pomocy oraz różne miejsca, gdzie można otrzymać pomoc),

b) istniejące rodzaje programów pomocy prawnej (np. porady prawne, pomoc prawna i pomoc prawna dla ubogich),

c) doskonalenie i upraszczanie procedur ubiegania się o pomoc prawną w ramach programu takiej pomocy (np. proste formularze wniosku przygotowane na użytek tych systemów),

d) poprawa jakości pomocy prawnej udzielanej wnioskodawcom (np. drogą promowania lepszego szkolenia (i) przedstawicieli zawodów prawniczych, jak adwokaci i sędziowie wraz z ich personelem pomocniczym oraz (ii) organizacji takich, jak zrzeszenia adwokackie i organizacje pozarządowe),

e) kontrola kosztów systemu pomocy prawnej i innych kosztów z tym związanych (np. kryteria oceny uprawnień wnioskodawców oraz weryfikacji ich zasobów, względ na stronę merytoryczną sprawy, stałe honoraria lub skale wynagrodzeń),

f) zapobieganie nadużyciom w systemie pomocy prawnej i działania zniechęcające do takich nadużyć,

g) alternatywne sposoby pokrywania kosztów prawnych (i) dla obywateli (np. polisy ubezpieczeniowe) oraz (ii) dla osób i instytucji udzielających pomocy prawnej (np. programy *pro bono*),

h) wszelkie inne kwestie (np. redukcja zapotrzebowania na korzystanie z usług systemu pomocy prawnej drogą uproszczenia procedur, wprowadzenia procedur bez orzekania o winie, dekryminalizacji).

19.4. Ekspertów posiadających informacje na tematy wymienione w podpunktach od a) do h), które mogłyby zainteresować państwa tworzące, rozwijające i umacniające swe systemy pomocy prawnej, poproszono o przekazywanie tych informacji do Sekretariatu (o ile to możliwe, pocztą elektroniczną: cjej@coe.int).

20. Informacje dotyczące systemów pomocy prawnej na stronie internetowej.

Wprowadzenie.

20.1. Świadomość dostępności systemów pomocy prawnej bywa bardzo różna w społeczeństwach poszczególnych państw. Często nie ma odpowiedniej informacji i edukacji dotyczącej prawa do właściwej pomocy w tej dziedzinie.

20.2. Istnieje zatem wyraźna potrzeba zwiększenia przez państwa świadomości ich społeczeństw drogą bardziej swobodnego i otwartego

udostępniania informacji i porad prawnych na szczeblu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym (transgranicznym)*. Szczególnie istotne dla tych celów jest wykorzystanie strony internetowej.

Działanie.

20.3. W tym celu należy ustalić, jakie dane warto zamieścić na stronie internetowej dla informacji osób ubiegających się o pomoc prawną oraz pomocy takiej udzielających. W szczególności należy podjąć następujące kroki:

- stworzenie w ramach strony internetowej Rady Europy specjalnej strony systemów pomocy prawnej z odsyłaczami do wybranych stron i zasobów internetowych z tego zakresu,
- rozbudowa tych stron na potrzeby 14 ośrodków informacji i dokumentacji Rady Europy, jakie obecnie działają w państwach Europy Środkowej i Wschodniej,
- przekazywanie informacji przez niektóre państwa innym państwom zainteresowanym stworzeniem, rozbudową i doskonaleniem stron internetowych dotyczących systemów pomocy prawnej.

21. Transgraniczna pomoc prawna (pomoc prawna dla ubogich).

Wprowadzenie.

21.1. Istnieje wiele różnych szczebli współpracy międzynarodowej w zakresie udzielania pomocy osobom ubiegającym się o transgraniczną pomoc prawną, przede wszystkim w zakresie procesu występowania o taką pomoc oraz jej przyznawania.

21.2. Lepsza informacja dotycząca transgranicznej pomocy prawnej we wszystkich państwach (np. wytyczne korzystania z formularzy i procedur pomocy prawnej i pomocy prawnej dla ubogich**), informacje otrzymane

* Działania takie należy realizować zgodnie z zaleceniami dotyczącymi „kampanii informacyjnych” oraz „poradników” (*user guides*) wspomnianych w „Konkluzjach” ze spotkania Rady Europy w Tampere 15–16 X 1999.

** Ponadto Wielostronny Komitet ds. Europejskiego Porozumienia o Przekazywaniu Wniosek o Pomoc Prawną (T-TA) stwierdza, co następuje: „T-TA może gromadzić informacje dotyczące kryteriów merytorycznych zawarte w prawie krajowym poszczególnych państw na podstawie Porozumienia”, gdyż „znajomość wymogów warunkujących przyjęcie wniosku o pomoc prawną w krajach obcych byłaby użyteczna dla władz centralnych” (patrz T-TA(98)3).

od instytucji takich, jak np. korporacje adwokackie) mogłyby przyczynić się do większej przejrzystości, zrozumiałości i dostępności systemu. Ponadto można zastosować pewne procedury i formuły prowadzące do poprawy jakości, skuteczności i przejrzystości transgranicznych usług z zakresu pomocy prawnej.

Działanie.

21.3. W tym celu CDCJ (wraz z CEPEJ) powinny opracować sposoby rozpowszechniania informacji, w tym także informacji o wszelkich dwu- lub wielostronnych porozumieniach pomiędzy państwami, z uwzględnieniem:

- osób uprawnionych do ubiegania się o pomoc prawną w sprawach transgranicznych,

- spraw, w jakich pomoc prawna mogłaby być przyznawana automatycznie,

- formularzy oraz sposobów kontroli strony merytorycznej sprawy i stanu majątkowego wnioskodawcy przy podejmowaniu decyzji o dopuszczalności wniosków o pomoc prawną.

Rada Europy
Komitet Ministrów

Zalecenie nr R (93) 1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych*

Przyjęte przez Komitet Ministrów 8 I 1993 r. na 484. spotkaniu zastępców ministrów.

Komitet Ministrów na podstawie art. 15 b Statutu Rady Europy,

1. Przypominając, że na podstawie „Europejskiej konwencji praw człowieka” państwa członkowskie** ogłosiły swoje przywiązanie do praw człowieka i podstawowych wolności;

2. Odnosząc się do Zalecenia nr (76) 5 o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych oraz nr (78) 8 o pomocy i poradach prawnych, do Zalecenia nr R (81) 7 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o środkach ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także do rezolucji ONZ o prawach człowieka i skrajnym ubóstwie, zwłaszcza Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/121 z 17 XII 1991 r. oraz Rezolucji Komisji Praw Człowieka nr 1992/11 z 18 II 1992 r., jak również do studium przygotowanego przez Międzynarodowy Ruch ATD – Czwarty Świat zatytułowanego „Ku sprawiedliwości dostępnej dla wszystkich: mechanizm pomocy prawnej i pewne inicjatywy lokalne z punktu widzenia rodzin dotkniętych poważnym ubóstwem” [H (92) 2];

3. Zaniepokojony sytuacją najuboższych – rozumianych jako osoby szczególnie upośledzone materialnie, zmarginalizowane lub wykluczone ze społeczeństwa zarówno w sensie ekonomicznym, jak i kulturalnym oraz społecznym;

* Tłum. Iza Duda.

** Przy uchwalaniu tego zalecenia (z zastosowaniem art. 10.2.c „Zasad postępowania na spotkaniach zastępców ministrów”), przedstawiciel Austrii zastrzegł prawo swojego rządu do swobody w stosowaniu się do tych postanowień.

4. Biorąc pod uwagę, że taka sytuacja skrajnego ubóstwa nieustannie pozbawia zarówno mężczyzn jak i kobiety efektywnego korzystania z ich praw, które winny być zabezpieczone jednakowo dla wszystkich, zgodnie z art. 14 „Europejskiej konwencji praw człowieka”;

5. Będąc przekonany, że wysiłki dla promowania dostępu do prawa i sprawiedliwości będą w pełni efektywne jedynie jako część zrozumiałej, spójnej i zorientowanej przyszłościowo polityki ukierunkowanej na zwalczanie ciężkiego ubóstwa we współpracy z zainteresowanymi grupami ludności;

6. Przypominając zasadę niepodzielności praw człowieka, która zakłada, że korzystanie z praw obywatelskich i politycznych, takich jak wymienione w art. 6 § 3c i 13 „Europejskiej konwencji praw człowieka”, jest nieefektywne, jeśli prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne nie są na równi chronione;

7. Potwierdzając, że przywiązanie do praw człowieka jest połączone z poszanowaniem ludzkiej godności, szczególnie w odniesieniu do dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych;

8. Przypominając, że oprócz prawa dostępu do prawa i sprawiedliwości zapewnionego w art. 6 „Europejskiej konwencji praw człowieka” inne postanowienia Konwencji, zwłaszcza art. 2, 3 i 8, odnoszą się na równi do najuboższych tak samo, jak inne instrumenty prawne Rady Europy (takie jak „Europejska karta społeczna”);

9. Mając na uwadze, że niniejsze zalecenie ma na celu poprawę istniejących systemów pomocy prawnej, szczególnie wobec najuboższych, a zatem uzupełnienie istniejącego mechanizmu w odniesieniu do innych grup ludzi, dla których te systemy zostały stworzone

Zaleca, by rządy państw członkowskich:

I. Ułatwiały dostęp do prawa najuboższym („prawo do ochrony prawnej”) przez:

a) propagowanie tam, gdzie to konieczne, działań uświadamiających środowiskom prawniczym istnienie problemu osób najuboższych;

b) promowanie usług porad prawnych dla najuboższych;

c) zwracanie kosztów pomocy prawnej dla najuboższych, nie wykluczając możliwości pokrywania skromnej części kosztów przez osoby korzystające z takiej pomocy, gdy tak przewiduje prawo krajowe;

d) propagowanie zakładania, jeśli jest to potrzebne, centrów poradnictwa w regionach upośledzonych.

II. Ułatwiały efektywny dostęp najuboższych do quasi-sądowych metod rozwiązywania sporów przez:

a) zwiększanie udziału organizacji pozarządowych zapewniających wsparcie najuboższym poprzez quasi-sądowe metody rozwiązywania sporów, takie jak mediacja i koncyliacja;

b) rozciąganie dostępności pomocy prawnej lub innych form pomocy na takie metody.

III. Ułatwiały efektywny dostęp do sądów najuboższym, zwłaszcza następującymi środkami:

a) rozciąganie pomocy prawnej lub innych form pomocy na wszystkie typy spraw rozpatrywanych przez sądy (cywilne, karne, handlowe, administracyjne, socjalne) i na wszystkie postępowania sporne i niesporne, niezależnie od zdolności zainteresowanych osób do podejmowania czynności sądowych;

b) rozciąganie pomocy prawnej na osoby najuboższe, które są bezpaństwowcami lub cudzoziemcami, w każdym przypadku stałego przebywania takiej osoby na terytorium kraju członkowskiego, w którym ma być prowadzone postępowanie;

c) uznawanie prawa do obecności przy czynnościach odpowiedniego prawnika, na ile to możliwe z wyboru danej osoby, który otrzyma odpowiednie wynagrodzenie;

d) ograniczanie okoliczności, w jakich odpowiednie władze mogą odmówić przyznania pomocy prawnej, głównie do tych przypadków, w których powodami odmowy są niedopuszczalność lub oczywisty brak widoków na pozytywne rozpatrzenie sprawy lub też gdy przyznanie pomocy prawnej nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości;

e) upraszczanie procedury przyznawania pomocy prawnej najuboższym i rozważenie natychmiastowego przyznawania doraźnej pomocy prawnej tam, gdzie to tylko możliwe;

f) rozważenie umożliwienia organizacjom pozarządowym niosącym pomoc osobom najuboższym udzielania pomocy także w dostępie do sądu osób upośledzonych i niesamodzielnych w takim stopniu, że nie mogą bronić się same; rozważenia wymaga zarówno sprawa postępowań przed sądami krajowymi, jak i przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a także innymi międzynarodowymi organami o charakterze sądowym.

IV. Konsultowały się – zawsze gdy to możliwe – w ramach ogólnej polityki walki z ubóstwem z organizacjami pozarządowymi działającymi w dziedzinie, której dotyczy niniejsze zalecenie, oraz organizacjami społecznymi udzielającymi pomocy najuboższym.

Zalecenia co do sposobów rozwijania i wzmacniania dostępu do porad i pomocy prawnej dla zapewnienia równego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości*

Opracowane przez ekspertów Rady Europy: Frank Brady (Irlandia), Valerie Petit (Francja) i Hans Schoenmakers (Holandia) w grudniu 2000 r., po seminarium w Trencianskich Teplicach z udziałem krajów Grupy Wyszehradzkiej – Czech, Węgier, Polski i Słowacji.

Uwzględniając odrębne systemy pomocy prawnej w krajach Grupy Wyszehradzkiej, w świetle dyskusji podczas seminarium, eksperci Rady Europy zgodzili się, że poniższe zalecenia winny być rozważone co do dalszego wykorzystania ich przez kraje Grupy Wyszehradzkiej w rozwoju i umacnianiu dostępu do porad i pomocy prawnej.

Ocena i zrównoważenie (*balancing*) zapewnienia porad i pomocy prawnej. Zapewnienie porad i pomocy prawnej wymaga szczegółowego planowania i organizacji w celu udzielania jej w sposób jak najbardziej efektywny finansowo i wystarczający zgodnie ze standardami jakości. Dla osiągnięcia tego celu ważne jest, by kraje Grupy Wyszehradzkiej oszacowały i zrównoważyły:

- potrzeby osób poszukujących porady i pomocy prawnej,
- sposób, w jaki odpowiednie osoby (prawnicy oraz inne wykwalifikowane osoby) zapewniają porady i pomoc prawną odpowiedniej jakości,
- dostępne zasoby finansowe, techniczne i materialne.

Osoby i sprawy, które muszą zostać objęte pomocą prawną. Wszystkim osobom w trudnej sytuacji finansowej należy zapewnić bezpłatną lub częściowo bezpłatną pomoc prawną w następujących przypadkach:

- oskarżenia o przestępstwo, które może pociągnąć za sobą karę pozbawienia wolności, niezależnie od wymiaru kary,
- gdy przy rozważaniu uprawnień i obowiązków cywilnoprawnych pomoc prawna jest uważana za niezbędną dla rozwiązania sprawy zgodnie

* Tłum. Marek Tulipan.

z kryteriami wymienionymi przez te państwa uwzględniającymi art. 6 „Europejskiej konwencji praw człowieka” i odpowiednie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Informowanie o prawie do pomocy prawnej. Wszystkie osoby, o których mowa w powyższych punktach, winny być bez zwłoki, wyczerpująco i zrozumiale, informowane o prawie do otrzymania bezpłatnej lub częściowo bezpłatnej pomocy prawnej.

Kontrola kosztów. W celu kontrolowania wydatków na pomoc prawną, zwłaszcza dla osób, które nie mają środków na jej opłacenie, kraje Grupy Wyszehradzkiej powinny rozważyć ustanowienie niezależnych mechanizmów kontrolnych, takich jak rady ds. pomocy prawnej, dla administrowania i przydzielania pomocy prawnej według usystematyzowanego i ściśle określonego sposobu, prostych i przejrzystych procedur ustanowionych przez te państwa. Dla osiągnięcia tego celu można rozważyć „Zasady Komisji ds. Dochodów w Bośni i Hercegowinie” jako modelowe.

Aby kontrolować koszty i unikać nadużyć, należy właściwie oceniać sytuację majątkową osób ubiegających się o pomoc prawną według kryteriów oceny i sprawdzania środków, ustalonych przez państwa i poddawanych stałemu przeglądowi.

Należy również rozważyć rozwijanie systemowego podejścia do odzyskiwania kosztów, gdy jest to uważane za opłacalne, od strony przeciwnej (nieubiegającej się o pomoc prawną) oraz od osób, które po otrzymaniu bezpłatnej lub częściowo bezpłatnej pomocy prawnej okazałyby się posiadać wystarczające środki, by opłacić taką pomoc.

Prawnicy. Prawnicy winni być odpowiednio wynagradzani za świadczoną pomoc prawną odpowiedniej jakości z jednoczesnym zapewnianiem możliwości rozwiązywania sporów w jak najprostszy i jak najbardziej polubowny sposób. W tym celu należałoby rozważyć zapewnienie prawnikom finansowej motywacji do polubownego rozwiązywania sporów.

Praca prawników, udzielających pomocy klientom [z urzędu], powinna być monitorowana w celu uniknięcia niepotrzebnych wydatków. Ponadto efektywność finansowa systemu pomocy prawnej mogłaby być poprawiona przez:

– ustanowienie stawek za pomoc prawną oraz górnej granicy wydatków, ponoszonych przez prawników w sprawach z urzędu, aby budżety na pomoc prawną mogły być efektywnie kontrolowane;

– oferowanie poważanym i kompetentnym prawnikom prowadzenia określonej liczby spraw po negocjowanych stawkach dla obniżenia ogólnych kosztów systemu, zapewniając jednocześnie ciągłe utrzymanie jakości pomocy prawnej;

– wymaganie od ww. osób przedstawiania sprawozdań lub tymczasowych sprawozdań o ich wynagrodzeniach i kosztach, dla zwiększenia do maksimum ich odpowiedzialności oraz otwartości i przejrzystości systemu pomocy prawnej;

– zachęcanie do rozwiązywania spraw z urzędu szybko i polubownie, by spory mogły być rozstrzygane bez uciekania się do drogi sądowej.

Należy rozważyć wzmacnianie solidarności zawodowej między prawnikami (np. sędziami, adwokatami, notariuszami) w celu możliwie największego rozwinięcia kultury pomocy prawnej *pro bono* dla obniżenia kosztów i poszerzenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Informacja. Należy powszechnie udostępniać prawną i praktyczną informację na temat pomocy prawnej. Taka informacja mogłaby być udostępniana poprzez strony internetowe monitorowane przez państwo, informujące i edukujące osoby o ich prawach i obowiązkach, w tym krokach, jakie powinny podejmować dla realizacji swoich praw. Niektóre rodzaje porad i pomocy mogą być udzielane w inny sposób niż przez prawników.

Spory między obywatelami różnych państw. Należy również rozważyć zapewnienie pomocy prawnej osobom z ograniczonymi środkami finansowymi, które uczestniczą w sporach o charakterze międzynarodowym. Ważne jest tu rozważenie użyteczności „Europejskiego porozumienia o przesyłaniu wniosków o pomoc prawną” (*Traktaty europejskie*, seria 92), które ułatwia przesyłanie i otrzymywanie wniosków o pomoc prawną.

Prawo do bezpłatnego korzystania z pomocy prawnika wyznaczonego z urzędu jako element prawa do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez Artykuł 6 „Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” – wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiej Komisji Praw Człowieka

Na „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002, Warszawa, Sejm RP) opracowała Magda Krzyżanowska–Mierzewska, radca prawny, prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasbourg.

Dostęp do sądu

Golder przeciwko Wielkiej Brytanii. Numer skargi 4451/70. Data 21 II 1975 r.

Piechowicz przeciwko Polsce. Numer skargi 38857/97. Data 21 X 1998 r. (Dawny art. 418 k.c.).

Poletek przeciwko Polsce. Numer skargi 26612/95. Data 27 XI 1995 r. (Ustawa o uregulowaniu własności gospodarstw rolnych z 1971 r.; Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa – wyłączenie drogi sądowej).

Szyskiewicz przeciwko Polsce. Numer skargi 33576/96. Data 9 XII 1999 r.

Lelujka przeciwko Polsce. Numer skargi 26226/95. Data 17 V 1995 r. Dostęp do sądu w kontekście decyzji organów zarządzających pracowniczymi ogródkami działkowymi.

Remuszko przeciwko Polsce. Numer skargi 25395/94. Data 30 XI 1994 r. Dostęp do sądu w kontekście konsultacji akt SB.

Dubowska i Skup przeciwko Polsce. Numer skargi 33490/96; 34055/96. Data 18 IV 1997 r. Dostęp do sądu w kontekście odmowy wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobom trzecim.

Misiorny przeciwko Polsce. Numer skargi 25033/94. Data 2 VII 1997 r. Dostęp do NSA w celu kwestionowania treści okresowej opinii służbowej policjanta.

W.S. przeciwko Polsce. Numer skargi 37607/97. Data 15 VI 1999 r. (Brak dostępu do sądu w celu odwołania od orzeczenia karnego Izby Skarbowej pod rządami ustawy karnej skarbowej) .

Stawicki przeciwko Polsce. Numer skargi 47711/99. Data 10 II 2000 r. (Zarzut braku dostępu do sądu w kontekście środka odwoławczego wniesionego po terminie – odmowa przywrócenia terminu).

Stańczuk przeciwko Polsce. Numer skargi 45004/98. Data 14 VI 2001 r. (Brak dostępu do sądu cywilnego dla funkcjonariusza SB, który nie przeszedł weryfikacji w 1990 r.).

Werner przeciwko Polsce. Numer skargi 26760/95. Data 15 XI 2001 r. (Brak dostępu do bezstronnego sądu w postępowaniu upadłościowym – kwestia zwolnienia syndyka).

Ograniczenia dostępu do sądu drugiej instancji

Delcourt przeciwko Belgii. Numer skargi 2689/65. Data 17 I 1970 r. (Konwencja nie gwarantuje dostępu do sądu drugiej instancji).

Levages Prestations Services przeciwko Francji. Numer skargi 21920/93. Data 23 X 1996 r.

Garcia Manibardo przeciwko Hiszpanii. Numer skargi 38695/97. Data 15 II 2000 r. (Odrzucenie apelacji z powodu niezłożenia przez skarżącą do depozytu sądowego sumy, której zapłatę orzekł sąd pierwszej instancji).

Zakres kognicji sądu

Bryan przeciwko Wielkiej Brytanii. Numer skargi 19178/91. Data 22 XI 1995 r.

Terra Woningen B. przeciwko Holandii. Numer skargi 20641/92. Data 17 XII 1996 r.

Zumtobel przeciwko Austrii. Numer skargi 12235/86. Data 21 IX 1993 r.

Zakres kognicji NSA

Potocka i inni przeciwko Polsce. Numer skargi 33776/96. Data 4 X 2001 r.

Wysokość wpisu sądowego

Kreuz przeciwko Polsce. Numer skargi 28249/95. Data 19 VI 2001 r.

Adwokat z urzędu w postępowaniu cywilnym

Airey przeciwko Irlandii. Numer skargi 6289/73. Data 9 X 1979 r.

McVicar przeciwko Wielkiej Brytanii. Numer skargi 46311/99. Data 7 V 2002 r.
(Brak możliwości otrzymania pomocy prawnej z urzędu w sprawie o zniesławienie).

Del Sol przeciwko Francji. Numer skargi 46800/99. Data 26 II 2002 r.

Adwokat z urzędu w postępowaniu karnym

Goddi przeciwko Włochom. Numer skargi 8966/80. Data 9 IV 1984 r.

Granger przeciwko Wielkiej Brytanii. Numer skargi 11932/86. Data 28 III 1990 r.

S. przeciwko Szwajcarii. Numer skargi 12629/87; 13965/88. Data 28 XI 1991 r.

Poitrimol przeciwko Francji. Numer skargi 14032/88. Data 23 XI 1993 r.

Quaranta przeciwko Szwajcarii. Numer skargi 12744/87. Data 24 V 1991 r.

Pham Hoang przeciwko Francji. Numer skargi 13191/87. Data 25 IX 1992 r.

Boner przeciwko Wielkiej Brytanii. Numer skargi 18711/91. Data 28 X 1994 r.

Pakelli przeciwko Niemcom. Numer skargi 8398/78. Data 25 IV 1983 r.

Croissant przeciwko Niemcom. Numer skargi 13611/88. Data 25 IX 1992 r.

Tripodi przeciwko Włochom. Numer skargi 13743/88. Data 22 II 1994 r.

Benham przeciwko Wielkiej Brytanii. Numer skargi 19380/92. Data 10 VI 1996 r.

Daud przeciwko Portugalii. Numer skargi 22600/93. Data 21 IV 1998 r.

Biba przeciwko Grecji. Numer skargi 33170/96. Data 26 IX 2000 r.

Postępowanie kasacyjne

Walczak przeciwko Polsce. Numer skargi 77395/01. Data 7 V 2002 r.

Zmaliński przeciwko Polsce. Numer skargi 52039/99. Data 16 X 2001 r.

Odmowa przyznania adwokata z urzędu w postępowaniu kasacyjnym

Rutkowski przeciwko Polsce. Numer skargi 45995/99. Data 19 X 2000 r.

Odmowa wniesienia kasacji przez adwokata z urzędu

Panek przeciwko Polsce. Numer skargi 38663/97. Data 30 XI 2000 r.

Skawińska przeciwko Polsce. Numer skargi 42096/98. Data 16 X 2001 r.

Rutkowski przeciwko Polsce. Numer skargi 45995/99. Data 19 X 2000 r.

Brak reprezentacji w postępowaniu karnym przed sądem drugiej instancji w sytuacji braku przymusu adwokackiego

Belziuk przeciwko Polsce. Numer skargi 23103/93. Data 25 III 1998 r. (Pod rządami starego k.p.k.).

Zarzuty dotyczące jakości obrony z urzędu

Panek przeciwko Polsce. Numer skargi 38663/97. Data 30 XI 2000 r.

Jopkiewicz przeciwko Polsce. Numer skargi 24248/94. Data 17 I 1997 r.

Skawińska przeciwko Polsce. Numer skargi 42096/98. Data 16 X 2001 r.

Franquesa Freixas przeciwko Hiszpanii. Numer skargi 53590/99. Data 21 XI 2000 r.

Skuteczność wymiaru sprawiedliwości – brak środka odwoławczego dotyczącego przewlekłości postępowania karnego i cywilnego

Gibas przeciwko Polsce. Numer skargi 24559/94. Data 6 IX 1995 r.

Kudła przeciwko Polsce. Numer skargi 30210/96. Data 26 X 2000 r.

Skuteczność egzekucji orzeczenia cywilnego jako przesłanka efektywnego wymiaru sprawiedliwości

Hornsby przeciwko Grecji. Numer skargi 18357/91. Data 19 III 1997 r.

Immobiliare Saffi przeciwko Włochom. Numer skargi 22774/93. Data 28 VII 1999 r.

Antonetto przeciwko Włochom. Numer skargi 15918/89. Data 20 VII 2000 r.

IX.2. Prace Unii Europejskiej

Komisja Europejska
Bruksela, 18 I 2002 r.
COM(2002) 13., wersja ostateczna
2002/0020(CNS)

Projekt Dyrektywy Rady na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustalenie wspólnych minimalnych zasad dotyczących pomocy prawnej i innych aspektów finansowych w postępowaniach cywilnych*

Projekt przedstawiony przez Komisję Europejską.

[Spis treści**

Memorandum wyjaśniające (Cele; Podstawa prawna; Uzasadnienie projektu z punktu widzenia zasad proporcjonalności i subsydiarności; Komentarz do poszczególnych artykułów).

Projekt dyrektywy Rady Europejskiej].

Memorandum wyjaśniające

1. Cele

Unia Europejska postawiła sobie za cel utrzymywanie i rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób.

Artykuł 61(c) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanawia, że w celu stopniowego tworzenia takiego obszaru Rada ma podjąć środki dotyczące współpracy sądowej w sprawach cywilnych.

* Tłum. Iza Duda.

** W dokumencie nie ma spisu treści. Ponieważ jednak projekt samej dyrektywy znajduje się na jego końcu, a poprzedzony jest uzasadnieniem i komentarzem do poszczególnych artykułów, chcemy w ten sposób ułatwić Czytelnikowi lekturę dokumentu – przyp. autora.

Zgodnie z Artykułem 65(c) Traktatu środki te mają obejmować sposoby usunięcia przeszkód w dobrym funkcjonowaniu procedur cywilnych, w razie potrzeby poprzez zachęcanie do uzgodnienia zasad dotyczących postępowania cywilnego mających zastosowanie w państwach członkowskich.

Rada Europejska, która 15 i 16 X 1999 r. zebrała się w Tampere, wezwała Radę Unii Europejskiej do ustalenia minimalnych standardów zapewniających należyty poziom pomocy prawnej z urzędu (*legal aid*)* w sprawach transgranicznych na terenie całej Unii.

W marcu 2000 r. Komisja Europejska wydała *Zieloną księgę (Green paper)* na temat pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych. W lutym 2001 r. zorganizowano spotkanie z krajowymi ekspertami i zainteresowanymi kręgami zawodowymi w celu zebrania ich opinii przed przygotowaniem inicjatywy ustawodawczej.

Celem *Zielonej księgi* było rozpoznanie problemów, na jakie napotykają osoby prowadzące procesy w sprawach transgranicznych przy uzyskiwaniu dostępu do pomocy prawnej z urzędu oraz zaproponowanie rozwiązań tych problemów.

Liczba sporów transgranicznych stale wzrasta, a mogą one dotyczyć obywateli, których zasoby [finansowe, środki] są tak niewielkie, że nie mogą oni uzyskać dostępu do wymiaru sprawiedliwości bez odpowiedniej pomocy prawnej z urzędu.

Aby otrzymać taką pomoc prawną w państwie członkowskim, w którym pragnie wnieść powództwo lub wnieść sprzeciw wobec powództwa przeciwko sobie osoba procesująca się w sprawie transgranicznej, napotka szereg przeszkód wynikających z różnic pomiędzy systemami krajowymi. Przeszkody owe będą związane przede wszystkim z krajowymi zasadami dotyczącymi rodzaju i zakresu pomocy prawnej z urzędu oraz kryteriów [*eligibility*] finansowych lub osobistych, ale mogą także wynikać z potrzeby,

* Dokument posługuje się sformułowaniem *legal aid*, które oznacza pomoc prawną dla osób ubogich oraz zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych (zob. art. 2 Dyrektywy definiujący to pojęcie). W tłumaczeniu posługujemy się sformułowaniem „pomoc prawna z urzędu”, jako że ono w warunkach polskich najlepiej oddaje sens dokumentu. Pamiętajcie także trzeba, że istnieją inne niż „z urzędu” możliwości zapewnienia pomocy prawnej osobom, których na to nie stać – przyp. autora.

aby osoba ubiegająca się o pomoc prawną знаła procedury państwa, w którym orzeka sąd, czy też musiała w pewnych sprawach szukać porady u dwóch adwokatów i ponieść dodatkowe wydatki związane z transgranicznym charakterem sporu.

Strona w procesie transgranicznym szybciej i łatwiej uzyska pomoc prawną z urzędu w państwie, w którym orzeka sąd, jeżeli będą istniały efektywne procedury dotyczące współpracy pomiędzy różnymi władzami państwowymi zaangażowanymi w sprawę. Pomocne byłyby także szkolenia i działania informacyjne skierowane zarówno do ogółu obywateli, jak i kręgów zawodowych.

Zielona księga spotkała się z życzliwym przyjęciem, a znaczna większość zainteresowanych stron uznała potrzebę działania na szczeblu Wspólnoty. Dnia 29 VI 2001 r. Komisja zorganizowała spotkanie z ekspertami państw członkowskich w celu przedyskutowania pierwszego projektu „Dyrektywy”. Liczne reakcje na *Zieloną księgę*, spotkania z lutego 2001 r. oraz z czerwca 2001 r. ujawniły, że większość zainteresowanych stron zgadza się, że inicjatywa Komisji musi zakładać minimalne standardy dla zapewnienia efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii dla osób w postępowaniach transgranicznych poprzez zapewnienie pomocy prawnej z urzędu na odpowiednią skalę.

Proponowana „Dyrektywa” zawiera w związku z tym wiele zapisów zapewniających, że strona w procesie transgranicznym będzie traktowana tak, jakby była mieszkańcem państwa członkowskiego, w którym orzeka sąd, oraz że trudności nierozzerwalnie związane z transgranicznym charakterem sprawy nie wykluczą przyznania pomocy prawnej z urzędu. W tym samym duchu projekt przewiduje mechanizmy współpracy i wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w celu ułatwienia dopełnienia formalności osobom zaangażowanym w transgraniczne spory sądowe.

Istniejące konwencje międzynarodowe („Umowa strasburska” na temat przesyłania wniosków o pomoc prawną z urzędu z 1977 r. – *Strasbourg Agreement of 1977 on the Transmission of Legal Aid Applications* oraz „Konwencja haska” o ułatwieniu międzynarodowego dostępu do wymiaru sprawiedliwości z 1980 r. – *Hague Convention to Facilitate the International Access to Justice*) nie zostały ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie i pozostają niedostatecznie

wykorzystane. W efekcie propozycja Komisji ma na celu między innymi usprawnienie mechanizmów współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

Celem proponowanej „Dyrektywy” jest przede wszystkim zagwarantowanie właściwego poziomu pomocy prawnej z urzędu w sporach transgranicznych. Dla zagwarantowania takiego poziomu konieczne jest zapewnienie zgodności pewnych przepisów praw krajowych. Zważywszy na taką konieczność, „Dyrektywa” Rady jest najbardziej odpowiednim dokumentem legislacyjnym.

Ustalenie pewnych wspólnych minimalnych standardów służy również uniknięciu sytuacji, w których najubożsi są pozbawieni dostępu do wymiaru sprawiedliwości i przez to wyłączeni z europejskiego obszaru sądowniczego tylko dlatego, że nie mogą sobie pozwolić na efektywne korzystanie ze swoich praw. Program wzajemnego uznawania (*mutual recognition programme*) przyjęty przez Radę 30 XI 2000 r. ma na celu zapewnienie swobodnego przepływu orzeczeń poprzez stopniowe znoszenie procedury rejestracji zagranicznych orzeczeń do egzekucji (*exequatur*). Komisja zaprezentuje również wkrótce projekt przepisu ustanawiającego europejski nakaz egzekucyjny dla niekwestionowanych roszczeń.

Projekt „Dyrektywy” zawiera w związku z tym zasady ułatwiające osiągnięcie zgodności przepisów krajowych. Zasady te będą miały zastosowanie we wszystkich procedurach cywilnych. Niezależnie od powyższego inicjatywa Komisji nie ogranicza możliwości państw członkowskich organizowania swoich systemów pomocy prawnej z urzędu wedle ich życzenia i zgodnie z ich tradycjami. Należy podkreślić, że projekt „Dyrektywy” nie ogranicza państwom członkowskim możliwości wprowadzenia bardziej korzystnych rozwiązań dla osób ubiegających się o pomoc prawną z urzędu.

Inicjatywa Komisji wynika także z innych dokumentów międzynarodowych i wspólnotowych, w tym:

– *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, w której zapisano, że pomoc prawna z urzędu ma być udostępniona tym, którzy nie mają wystarczających środków finansowych, jeżeli jest ona niezbędna do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości (artykuł 47(3)).

– *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, gdzie w artykule 6 zapisano, że każdy ma prawo do rzetelnego procesu sądowego. Zapis ten dotyczy głównie prawa karnego, jednak zasada, że każdy ma prawo do rzetelnego procesu sądowego niezależne od charakteru postępowania, została rozszerzona i w pewnym okolicznościach dotyczy prawa do pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych (patrz *Airey v. Ireland*, orzeczenie z 9 X 1979 r.).

– *Konwencji haskiej o ułatwieniu międzynarodowego dostępu do wymiaru sprawiedliwości* z 1980 r., gdzie w artykule pierwszym zapisano, że „obywatele każdego państwa układającego się oraz osoby stale zamieszkujące którekolwiek z państw układających się mają prawo do pomocy prawnej z urzędu w postępowaniach w sprawach cywilnych i handlowych w każdym państwie układającym się na takich samych warunkach, jakby były obywatelami i stałymi mieszkańcami tego państwa”. Konwencja ta została dotychczas ratyfikowana przez niewiele państw członkowskich.

2. Podstawa prawna

Projekt „Dyrektywy” powstał na podstawie artykułu 61(c) *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*.

Celem ustalenia minimalnych standardów jest umożliwienie zagwarantowania w całej Unii pomocy prawnej z urzędu na odpowiednim poziomie, co ułatwi swobodny przepływ osób oraz sprawne działanie rynku wewnętrznego. „Dyrektywa” nie jest skierowana do Danii, na podstawie *Protokołu* na temat stanowiska Danii załączonego do *Traktatu Unii Europejskiej*.

Nie jest ona w zasadzie adresowana do Zjednoczonego Królestwa ani Irlandii, jednak na podstawie protokołów dotyczących tych państw członkowskich mogą się one zdecydować na jej przyjęcie.

3. Uzasadnienie projektu z punktu widzenia zasad proporcjonalności i subsydiarności

Projekt „Dyrektywy” mieści się w kontekście obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, o których mowa w traktatach, a którym bieg

nadano na spotkaniu Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. Środek ten ma na celu ustanowienie procedur współpracy pomiędzy państwami członkowskimi oraz zbliżenie do siebie pewnych przepisów krajowych poprzez ustalenie wspólnych minimalnych standardów. Ponieważ cele te nie mogą zostać osiągnięte przez państwa członkowskie działające samodzielnie, konieczne jest działanie na szczeblu Wspólnoty. Projekt ogranicza się do minimum wymaganego do osiągnięcia celów i nie wykracza poza to, co jest do ich osiągnięcia potrzebne.

4. Komentarz na temat poszczególnych artykułów

Artykuł 1. Przedmiot i zakres. Projekt „Dyrektywy” powstał w odpowiedzi na pragnienie Rady Europejskiej promowania efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zakłada on ustalenie wspólnych minimalnych standardów w celu zapewnienia, żeby procesujące się strony miały efektywny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii, co w rezultacie przyczyni się do sprawnego działania rynku wewnętrznego i swobodnego przepływu osób.

„Inne aspekty finansowe postępowania cywilnego” dotyczą artykułu 17, którego postanowienia wykraczają poza pomoc prawną z urzędu w ścisłym znaczeniu tego pojęcia. Zakres projektu obejmuje sprawy cywilne niezależnie od rodzaju sądu, w jakim są rozstrzygane. Takie potraktowanie, które jest zgodne z duchem Rozporządzenia Rady nr 44/2001 o jurysdykcji i uznaniu oraz egzekucji orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych (*Council Regulation No. 44/2001 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgements in civil and commercial matters*, Brussels I Regulation)*, oznacza, że projekt dotyczy wszystkich sporów w sprawach cywilnych i handlowych, w tym wynikających z prawa pracy i konsumenckiego, nawet jeżeli są one rozpatrywane przez sąd innego rodzaju, np. sąd administracyjny.

Projekt wyłącza spory dotyczące prawa administracyjnego, ponieważ nie są one objęte artykułem 61 Traktatu, który stanowi podstawę prawną „Dyrektywy”. Niezależnie od tego pomoc prawna w przypadku postępowania administracyjnego może zostać uregulowana innym projektem (na przykład artykułem 19 (2) projektu *Dyrektywy o minimalnych standardach przyjmowania*

* Official Journal L 12, 16 I 2001, s. 1.

*osób ubiegających się o azyl**, w którym zapisano, że „Państwa Członkowskie zapewnią, aby osoby ubiegające się o azyl miały prawo wnieść skargę do sądu w odwołaniu od decyzji, o której mowa w paragrafie 1 i aby miały one dostęp do pomocy prawnej”.

Artykuł 2. Definicje. Artykuł definiuje dla potrzeb „Dyrektywy” pojęcia: pomocy prawnej (*legal aid*), postępowania spornego w sprawach cywilnych oraz kosztów postępowania.

Artykuł 3. Prawo do pomocy prawnej z urzędu. Jednym z celów projektu jest, aby nikomu nie uniemożliwiano dochodzenia jego praw w sądach z powodu braku środków finansowych.

Zakres pojęcia pomocy prawnej z urzędu może się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich, odzwierciedlając różne tradycje i filozofie narodowe. Różnorodne środki, jakie mogą zostać udostępnione obywatelowi przez państwo w celu zapewnienia efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, to:

– Bezpłatna pomoc prawnika. Projekt nie wpływa na uprawnienia państw członkowskich do organizowania procedur udzielania pomocy prawnej (odpowiedzialność państwa, władz sądowniczych lub adwokatury) i procedur wynagradzania prawników. Pomoc prawnika musi być efektywna; nie wystarczy jedynie wyznaczenie prawnika, jak orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Artico przeciwko Włochom* 13 V 1980 r.

– Zwolnienie z ponoszenia kosztów sądowych lub pomoc w ich pokryciu. Dotyczy to kosztów sądowych w ścisłym znaczeniu, a nie „innych kosztów dotyczących sporu”, które trudno jest zdefiniować i które mogą być dosyć wysokie. Do państw członkowskich należy podjęcie decyzji, czy takie lub inne koszty kwalifikują się do objęcia ich pomocą prawną. Koszty bezpośrednio związane z transgranicznym wymiarem sporu kwalifikują się do tej pomocy (patrz artykuł 5).

Artykuł 4. Odpowiedzialność za udzielanie pomocy prawnej z urzędu. Jednym z głównych pytań pojawiających się w kontekście pomocy prawnej

* Official Journal C 213 E, 31 VII 2001, s. 286.

w sprawach transgranicznych jest pytanie o to, jaki system prawny powinien mieć zastosowanie: system państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje wnioskodawca, czy też system państwa członkowskiego, w którym orzeka sąd. Logiczne byłoby zastosowanie własnego systemu przez państwo członkowskie, w którym orzeka sąd i które będzie finansowało pomoc prawną, zwłaszcza jeżeli chodzi o zakres pomocy i kryteria kwalifikujące do jej otrzymania zgodnie z postanowieniami „Dyrektywy” (to jest z uwzględnieniem transgranicznego aspektu sporu, a zwłaszcza w przypadkach, kiedy pomiędzy dwoma państwami członkowskimi występują różnice w kosztach utrzymania).

Artykuł 5. Koszty związane z transgranicznym charakterem sporu.

W artykule 5 zapisano, że pomoc prawna zapewniana przez państwo członkowskie, w którym orzeka sąd, obejmuje pokrycie kosztów związanych bezpośrednio z transgranicznym wymiarem sporu (z wyjątkiem kosztów podróży, chyba że fizyczna obecność stron jest obowiązkowa). Celem tego przepisu jest uniknięcie dyskryminacji finansowej na niekorzyść osoby procesującej się w sprawie transgranicznej. Jest to główny czynnik na rzecz zmniejszenia utrudnień nieodłącznie związanych ze sporami transgranicznymi.

Paragraf 3 czyni państwo członkowskie, w którym zamieszkuje osoba otrzymująca pomoc prawną, odpowiedzialnym za koszty poniesione w tym państwie. Na przykład jeżeli ktoś potrzebuje porady prawnika ze swojego kraju zamieszkania przed rozpoczęciem postępowania w innym państwie, koszty zostaną poniesione przez państwo zamieszkania.

Artykuł 6. Brak dyskryminacji. Artykuł 6 odzwierciedla zakaz dyskryminacji z powodu narodowości zapisany w artykule 12 Traktatu. Projekt ma na celu także uniknięcie jakiegokolwiek dyskryminacji pomiędzy obywatelami Unii na podstawie ich miejsca zamieszkania.

Tak więc ma on zastosowanie nie tylko do obywateli Unii, ale także wszystkich osób, które na stałe i zgodnie z prawem przebywają w państwie członkowskim, w tym bezpaństwowców, uchodźców i osób ubiegających się o azyl.

Przepis ten jednak nie ogranicza państwowemu członkowskemu utrzymywania szerzej zakrojonego ustawodawstwa udostępniającego pomoc prawną wszystkim stronom procesującym się w ich jurysdykcji, niezależnie od ich narodowości lub miejsca zamieszkania. Artykuł 6 jest również zgodny z innymi środkami międzynarodowymi opisanymi powyżej.

Na zgromadzeniu Rady Europejskiej w Tampere podkreślano, że „korzystanie z wolności wymaga istnienia rzeczywistego obszaru sprawiedliwości, gdzie ludzie mogą się zwracać do sądów i władz w każdym państwie członkowskim z taką samą łatwością jak we własnym państwie”.

Wielu uczestników dyskusji na temat *Zielonej księgi* podkreślało potrzebę przypomnienia zasady o braku dyskryminacji w części wykonawczej „Dyrektywy”.

Artykuł 7. Ciągłość pomocy prawnej. Jeżeli osoby korzystające z pomocy prawnej z urzędu wygrają sprawę, pomoc prawna powinna logicznie objąć także koszty uprawomocnienia lub wykonania orzeczenia. Podobnie powinno się dziać w przypadku apelacji, jeżeli sytuacja finansowa tych osób znacznie się w tym czasie nie poprawiła. Jednakże w przypadkach, kiedy osoby otrzymujące pomoc prawną z urzędu decydują się złożyć apelację od orzeczenia wydanego na ich niekorzyść, państwo członkowskie może postanowić, że wniosek o udzielenie pomocy prawnej musi zostać rozważony w świetle tego, czy istnieją wystarczające podstawy do apelacji.

Jeżeli chodzi o procedurę rejestracji zagranicznego orzeczenia do egzekucji (*exequatur*), należy nadać moc zasadom artykułu 50 Rozporządzenia Rady nr 44/2001 o jurysdykcji i uznaniu oraz egzekucji orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, który stwierdza: „wnioskodawca, który w Państwie Członkowskim swego pochodzenia skorzystał z całkowitej lub częściowej pomocy prawnej z urzędu lub zwolnienia z kosztów i opłat, ma podczas procedury [*exequatur*] prawo do [...] skorzystania z najlepszej pomocy prawnej lub największego zwolnienia z kosztów i opłat, jakie zapewnia prawo Państwa Członkowskiego adresata”.

Artykuł 8. Postępowanie z wnioskami (przetwarzanie). Celem tego artykułu jest ochrona praw osoby ubiegającej się o pomoc prawną z urzędu.

Odwołania, o których mowa w paragrafie 3, nie obejmują wyłącznie odwołań sądowych.

Artykuł 9. Wprowadzenie i przesyłanie wniosków o pomoc prawną z urzędu. *Umowa strasburska na temat przekazywania wniosków o pomoc prawną z urzędu z 1977 r.* przewiduje, że „każda osoba zamieszkała na stałe na terytorium jednego z Państw Członkowskich, która pragnie ubiegać się o pomoc prawną z urzędu w sprawach cywilnych, handlowych lub administracyjnych na terytorium innego Państwa Członkowskiego, może złożyć wniosek w Państwie zamieszkania. Państwo to przekaze wniosek do drugiego Państwa”.

Projekt przejmuje mechanizmy zapisane w wymienionej *Umowie*, które do tej pory były relatywnie rzadko wykorzystywane. Dla celów niniejszej „Dyrektywy” bez zmian pozostają władze przesyłające i otrzymujące takie wnioski wyznaczone przez czternaście państw członkowskich wspólnoty, które podpisały Umowę.

Przy takim założeniu projekt wprowadza zmiany poprzez dodanie limitu czasowego ośmiu dni na przesłanie wniosku i poprzez ustalenie jego standardowego formularza.

Artykuł 10. Zawiadomienia dla Komisji. Artykuł ten wymaga, aby państwa członkowskie powiadomiły Komisję o liście organów przesyłających i przyjmujących wnioski oraz języków, w jakich przyjmują wnioski o pomoc prawną.

Artykuł 11. Standardowy formularz. Opracowanie standardowego formularza to zadanie niełatwe i wymagające czasu. Jednak wprowadzenie tego dokumentu ułatwi współpracę pomiędzy odpowiednimi władzami i usprawni formalności, jakich musi dopełnić osoba ubiegająca się o pomoc prawną.

Artykuł 12. Postępowanie w nagłych przypadkach. Celem tego artykułu jest uniknięcie sytuacji, w których osoba procesująca się zostaje pozwana lub musi pilnie wnieść powództwo w państwie członkowskim innym niż to, w którym mieszka, a nie jest w stanie uzyskać na czas pomocy prawnej w tym państwie członkowskim.

Artykuł 13. Warunki dotyczące możliwości finansowych. Trudno odpowiedzieć na pytanie, kiedy dana osoba nie może ponieść kosztów sądowych z powodu swojej sytuacji finansowej. Większość państw członkowskich ustaliła progi finansowe, poniżej których osoba ma prawo do uzyskania pomocy prawnej z urzędu po spełnieniu pewnych warunków.

Zważywszy na różnice w kosztach utrzymania oraz kosztach prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, trudno zdefiniować wspólny „europejski” próg. Wobec tego projekt pozwala państwom członkowskim na ustalenie swoich własnych progów w celu osiągnięcia celów „Dyrektywy”. Niezależnie od obiektywnie ustalonych progów osoby ubiegające się o pomoc prawną muszą mieć zawsze możliwość wykazania, że bez takiej pomocy nie byłyby w stanie dochodzić swoich praw. Nabiera to szczególnego znaczenia w przypadku sporów transgranicznych.

Artykuł 13 mówi także o możliwości korzystania osób ubiegających się o pomoc prawną z mechanizmów finansowania prywatnego umożliwiającego im efektywny dostęp do sprawiedliwości. Na przykład, mogą one mieć ubezpieczenie lub umowę z prawnikiem, na podstawie której zapłacą jego honorarium jedynie w przypadku wygranej sprawy. Umowa taka nie stanowi pomocy prawnej z urzędu, ale umożliwia zainteresowanej osobie dostęp do wymiaru sprawiedliwości, eliminując potrzebę korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej.

Artykuł 14. Warunki dotyczące meritum sporów. Ten przepis umożliwiłby państwom członkowskim odrzucenie wniosku o udzielenie pomocy prawnej w nieprawdopodobnych lub beznadziejnych sprawach. Podobne przepisy istnieją w ustawodawstwie państw członkowskich. Jednakże projekt nie odnosi się konkretnie do pojęcia takiego jak „rozsądna szansa na wygraną”, ponieważ wprowadziłoby to subiektywny element, przez który analiza wniosku o pomoc prawną stałaby się pewnego rodzaju „przedsądem”. Takie podejście zostało zainspirowane niedawnym orzeczeniem (*Aerts przeciwko Belgii*, z 31 VII 1998 r.), w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że organ odpowiedzialny za zbadanie wniosku o pomoc prawną nie powinien rozważać możliwości uzyskania pozytywnego wyroku (w tym przypadku – w odwołaniu kasacyjnym).

Artykuł 15. Zastosowanie do osób prawnych. Finansowe przetrwanie małej firmy lub jej pracowników może zależeć od wyniku postępowania prawnego. Takie osoby prawne mogą potrzebować pomocy prawnej z urzędu z tych samych powodów co osoby fizyczne, tj. kiedy nie posiadają wystarczających środków finansowych na poniesienie kosztów postępowania. Ustawodawstwo niektórych państw członkowskich zezwala osobom prawnym na otrzymywanie pomocy prawnej z urzędu w pewnych okolicznościach, podczas gdy inne państwa wykluczają taką możliwość lub obwarowują ją niezwykle ostrymi warunkami. Zważywszy na różnice w podejściu wśród państw członkowskich oraz zastrzeżenia wyrażane przez większość z nich, projekt nie dotyczy „dochodowych osób prawnych”.

Zakłada on jednak, że pomoc prawna jest dostępna dla instytucji niedochodowych, na przykład związków konsumenckich, gdzie postępowanie ma na celu ochronę zgodnego z prawem interesu ogółu, tj. wspólnych interesów w przeciwieństwie do zwyczajnego nagromadzenia interesów prywatnych. Należy porównać ten przepis z Dyrektywą 98/27/EC na temat nakazów sądowych dla ochrony interesów konsumentów (*Directive 98/27/EC on injunctions for the protection of consumers' interests*) z 19 V 1998 r.* Wymieniona dyrektywa upoważnia „kwalifikujące się” jednostki uznawane przez państwa członkowskie do wnoszenia spraw o nakazy sądowe w całej Wspólnocie. Możliwość udzielenia pomocy prawnej takim organizacjom przyczynia się do osiągnięcia celów dyrektywy z 1998 r.

Artykuł 16. Procedury pozasądowe. Komisja przygotowuje *Zieloną księgę* na temat alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów. Wykorzystanie procedur takich jak mediacja jest już teraz popierane w pewnych państwach członkowskich w celu odciążenia tradycyjnego systemu prawnego.

Procedury pozasądowe mogą się dla stron wiązać z kosztami podobnie jak procedury tradycyjne, więc logiczne jest, aby osoby, które nie mogą sobie pozwolić na pokrycie takich kosztów ze względu na swoją sytuację finansową, miały prawo do pomocy prawnej na takich samych warunkach.

* Official Journal L 166, 11 VI 1998, s. 51.

Artykuł 17. Zwrot kosztów sądowych i honorarium prawnika. Jest to artykuł ogólny, jego treść wykracza poza pomoc prawną z urzędu. W sierpniu 1999 r. Komisja rozesłała do państw członkowskich ankietę mającą ocenić, jak daleko posunęło się ich ustawodawstwo w przyznaniu stronom wygrywającym prawa do uzyskania zwrotu honorariów ich prawników. Znaczna większość państw członkowskich, które odpowiedziały na ankietę, posiada przepisy, według których prawnicy stron wygrywających otrzymują zwrot honorarium zgodnie z procedurami obowiązującymi w danym państwie. Koszty te muszą zostać z reguły poniesione przez stronę przegrywającą, przy uwzględnieniu limitu ustalanego niekiedy przez prawo, a niekiedy przez adwokaturę lub ławę przysięgłych. Projekt ma na celu uogólnienie (ujednoczenie – *to generalise*) tego systemu, pozostawiając jednocześnie państwom członkowskim znaczną swobodę (wyrażoną zastosowaniem pojęć „rzetelny” i „wszystkie lub część poniesionych kosztów”).

Ryzyko konieczności zapłaty kosztów sądowych lub honorarium prawnika nawet w przypadku wygranej sprawy stanowi główną barierę dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Osoba, która wie, że takie wydatki będą równie wysokie, jeżeli nie wyższe niż to, co zamierza uzyskać po przeprowadzeniu sprawy, prawdopodobnie nie będzie sobie zadawać trudu dochodzenia swoich praw. Ponadto osoby takie byłyby w gorszej sytuacji niż osoba korzystająca z pomocy prawnej, co stanowi formę dyskryminacji.

Projekt odnosi się także do możliwości wyjątków od tych zasad mających ochronić stronę słabszą. Wyjątki dotyczą zwłaszcza prawa pracy i ochrony konsumenta. Na przykład nie byłoby sprawiedliwe, aby pracownik, który bez powodzenia podważa zwolnienie go, musiał zwrócić koszty przedsiębiorstwu, które go zwolniło.

Wreszcie jeżeli strona przegrywająca otrzymała pomoc prawną z urzędu, prawdopodobnie nie ma ona środków finansowych na pokrycie honorarium prawnika strony wygrywającej; państwa członkowskie mogą postanowić, że pokrycie tych kosztów nie jest należne, albo że honorarium zostanie zapłacone przez państwo.

Artykuł 18. Informowanie. Poprawa możliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zwłaszcza w sprawach o wymiarze transgranicznym, nie będzie miała wielkiego skutku, jeżeli zainteresowani nie będą tego świadomi.

Charakterystyka krajowych systemów pomocy prawnej została już przedstawiona na stronie internetowej „Dialog z obywatelami” (Dialogue with Citizens) oraz w publikacji Rady Europy. Dodatkowe informacje na temat ustawodawstwa krajowego i niniejszej „Dyrektywy” powinny zostać opublikowane na stronie „Europejskiej Sieci Sądowniczej” (European Judicial Network).

Projekt dyrektywy Rady na rzecz poprawy dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustalenie wspólnych minimalnych zasad dotyczących pomocy prawnej z urzędu (*legal aid*) i innych aspektów finansowych w postępowaniach cywilnych

Rada Unii Europejskiej

Uwzględniając postanowienia Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, a zwłaszcza jego artykuł 61(c),

Uwzględniając postanowienia projektu Komisji,

Uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego,

Uwzględniając opinię Komitetu Społeczno-Ekonomicznego,

Uwzględniając opinię Komitetu Regionów,

Zważywszy, że:

1. Unia Europejska postawiła sobie za cel utrzymywanie i rozwijanie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w którym zapewniony jest swobodny przepływ osób.

2. Na podstawie artykułu 65(c) *Traktatu* ustanawiającego Unię Europejską środki takie mają obejmować sposoby usuwania przeszkód w dobrym funkcjonowaniu procedur cywilnych, w razie potrzeby poprzez zachęcanie do uzgodnienia zasad dotyczących procedur cywilnych mających zastosowanie w państwach członkowskich.

3. Rada Europejska, która 15 i 16 X 1999 r. zebrała się w Tampere, wezwała Radę do ustalenia minimalnych standardów zapewniających należyty poziom pomocy prawnej z urzędu w sprawach transgranicznych na terenie całej Unii.

4. Brak środków finansowych osoby procesującej się, niezależnie, czy w charakterze powoda, czy też pozwanego, ani trudności wynikające z transgranicznego wymiaru sporu nie powinny utrudniać efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

5. Głównym celem Dyrektywy jest zagwarantowanie należytego poziomu pomocy prawnej w sprawach transgranicznych, jednak w tym celu konieczne jest ustalenie pewnych wspólnych minimalnych standardów. Dyrektywa Rady jest najbardziej odpowiednim instrumentem ustawodawczym do tego celu.

6. Dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich sporów w sprawach cywilnych, które obejmują także prawo handlowe, prawo pracy i ochrony konsumenta.

7. Wszystkie osoby zaangażowane w spór cywilny muszą być w stanie dochodzić swoich praw w sądach, nawet jeżeli ich sytuacja finansowa uniemożliwia im poniesienie kosztów postępowania.

8. Pomoc prawna z urzędu musi obejmować przynajmniej usługi prawnika i zwolnienie z kosztów postępowania.

9. Pomoc prawna z urzędu może być uważana za właściwą, kiedy umożliwia osobie otrzymującej ją efektywny dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

10. Z uwagi na to, że pomoc prawna jest zapewniana przez państwo członkowskie, w którym orzeka sąd, poza pomocą udzielaną przez lokalnego prawnika przed rozpoczęciem procesu, jeżeli osoba ubiegająca się o pomoc prawną nie mieszka na stałe w państwie członkowskim, w którym orzeka sąd, takie państwo członkowskie musi zastosować własne przepisy zgodnie z zasadami Dyrektywy.

11. Zawilość i różnice pomiędzy systemami prawnymi państw członkowskich oraz koszty nieodłącznie związane z transgranicznym wymiarem sprawy nie powinny wyłączyć dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Pomoc prawna powinna w związku z tym obejmować koszty bezpośrednio związane z transgranicznym wymiarem sprawy.

12. Wszyscy obywatele Unii, niezależnie od miejsca zamieszkania, muszą mieć prawo do pomocy prawnej, jeżeli spełniają warunki przedstawione w Dyrektywie. To samo dotyczy obywateli państw trzecich, którzy na stałe i zgodnie z prawem zamieszkują w państwie członkowskim.

13. Jeżeli przyznana zostaje pomoc prawna z urzędu, musi ona obejmować całe postępowanie, w tym koszty poniesione na uprawomocnienie lub wykonanie wyroku; osoba otrzymująca taką pomoc powinna ją nadal otrzymywać, jeżeli zostanie przeciwko niej wniesiona apelacja.

14. Pomiędzy państwami członkowskimi powinna zostać zorganizowana współpraca sądowa w sprawach cywilnych, mająca za zadanie informowanie ogółu i kręgów zawodowych oraz uproszczenie i przyspieszenie przesyłania wniosków o pomoc prawną pomiędzy państwami członkowskimi.

15. *Europejska umowa o przekazywaniu wniosków o pomoc prawną* podpisana w 1977 r. w Strasburgu, która wymaga, aby strony układające się informowały o organach władzy (instytucjach) wysyłających i przyjmujących wnioski oraz systemach przekazywania wniosków, ma nadal zastosowanie do relacji pomiędzy państwami członkowskimi i krajami trzecimi będącymi stroną tej *Umowy*. Niniejsza Dyrektywa zastępuje jednak *Umowę* w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi.

16. Mechanizmy zawiadamiania i przekazywania wniosków, o których mowa w niniejszej Dyrektywie, zostały bezpośrednio zainspirowane zapisami *Umowy* europejskiej. Należy ustalić limit czasowy na przekazywanie wniosków o pomoc prawną, nieustalony w *Umowie* z 1977 r. Relatywnie krótki limit czasowy przyczyni się do sprawnego działania wymiaru sprawiedliwości.

17. Ustalenie standardowej formuły przekazywania wniosków o pomoc prawną w przypadku postępowania transgranicznego przyczyniłoby się do ułatwienia i przyspieszenia procedury.

18. Zważywszy na różnice w kosztach postępowania i kosztach utrzymania w poszczególnych państwach członkowskich, powinny one same określać próg, powyżej którego będzie się uważało, że dana osoba jest w stanie ponieść koszty postępowania – w taki sposób, aby osiągnąć cel niniejszej Dyrektywy.

19. Cel Dyrektywy nie mógłby jednak zostać osiągnięty, gdyby osoby ubiegające się o pomoc prawną nie miały możliwości udowodnienia, że nie są w stanie ponieść kosztów postępowania, nawet jeżeli ich środki finansowe przekraczają próg określony przez państwo członkowskie, w którym orzeka sąd.

20. Możliwość skorzystania z prywatnych mechanizmów lub umów dla zapewnienia efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości nie stanowi formy pomocy prawnej z urzędu. Może ona jednak uzasadniać założenie, że dana osoba jest w stanie ponieść koszty procedury niezależnie od swojej niekorzystnej sytuacji finansowej.

21. Państwa członkowskie mogą odrzucać wnioski o pomoc prawną w odniesieniu do wyraźnie bezpodstawnych roszczeń (powództw – *actions*), nie posuwając się jednak do wstępnego oceniania sprawy (przedsądu – *pre-judgement*) co do szans wnioskodawcy na jej wygranie.

22. Dyrektywa nie dotyczy osób prawnych uzyskujących dochody, poza niedochodowymi osobami prawnymi, jak na przykład organizacjami konsumenckimi, które wnoszą sprawę do sądu w celu ochrony uznanych przez prawo interesów ogółu. Zasada ta przyczynia się do osiągnięcia celów Dyrektywy 98/27/EC na temat nakazów sądowych dla ochrony interesów konsumentów*.

23. Pomoc prawna z urzędu musi być przyznawana na tych samych zasadach, zarówno w konwencjonalnych postępowaniach sądowych, jak i procedurach pozasądowych, takich jak mediacje, do skorzystania z których zachęcają przepisy.

24. Możliwość, że strona w sporze będzie musiała zapłacić koszty sądowe lub honorarium prawnika nawet w przypadku wygrania sprawy, stanowi przeszkodę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Zwrot tych kosztów na słusznych zasadach przez stronę przegrywającą łagodzi ten niekorzystny fakt. Ochrona słabszych stron, zwłaszcza w zakresie prawa pracy i prawa ochrony konsumentów, może usprawiedliwić wyjątki od tej zasady.

25. Należy podkreślić, że ustalenie standardów minimalnych nie unieemożliwia państwom członkowskim wprowadzania bardziej korzystnych rozwiązań dla osób ubiegających się o pomoc prawną z urzędu.

26. Ponieważ cele niniejszej Dyrektywy nie mogą zostać należycie osiągnięte przez poszczególne państwa członkowskie działające samodzielnie, za to mogą być osiągnięte z większym powodzeniem przez działanie na szczeblu całej Wspólnoty, Wspólnota może podjąć środki zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w artykule 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Zgodnie z zasadą proporcjonalności ustaloną w tym samym artykule Dyrektywa nie posuwa się dalej, niż jest to konieczne dla osiągnięcia jej celów.

* Official Journal L 166, 11 VI 1998, s. 51.

27. Niniejsza Dyrektywa szanuje fundamentalne prawa i zachowuje zasady, przyjęte zwłaszcza przez „Kartę praw podstawowych” Unii Europejskiej, jako ogólne zasady prawa Wspólnoty. Chce ona zwłaszcza propagować stosowanie zasady pomocy prawnej z urzędu dla wszystkich, którzy nie posiadają wystarczających środków finansowych, tam gdzie taka pomoc jest konieczna dla zabezpieczenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości zgodnie z trzecim paragrafem artykułu 47 „Karty praw podstawowych” Unii Europejskiej.

28. [Zjednoczone Królestwo oraz Irlandia nie uczestniczą w przyjęciu niniejszej Dyrektywy zgodnie z artykułami 1 i 2 Protokołu na temat stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii załączonego do Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Unię Europejską.] [Zjednoczone Królestwo i Irlandia poinformowały o swojej woli uczestniczenia w przyjęciu niniejszej Dyrektywy zgodnie z artykułem 3 Protokołu na temat stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii załączonego do Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Unię Europejską.]

29. Zgodnie z artykułami 1 i 2 Protokołu na temat stanowiska Danii załączonego do Traktatu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Unię Europejską Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszej Dyrektywy. W związku z tym niniejsza Dyrektywa nie jest wiążąca dla Danii, ani nie ma tam zastosowania.

Przyjęła następującą dyrektywę:

Artykuł 1. Przedmiot i zakres. Celem niniejszej „Dyrektywy” jest poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustalenie wspólnych minimalnych zasad dotyczących pomocy prawnej z urzędu i aspektów finansowych postępowania cywilnego. Ma ona zastosowanie do wszystkich sporów cywilnych niezależnie od rodzaju sądu.

Artykuł 2. Dla celów niniejszej Dyrektywy:

– „pomoc prawna z urzędu” (*legal aid*) oznacza wszystkie środki udostępnione obywatelom w celu zapewnienia im efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sytuacji, kiedy ich środki finansowe są niewystarczające

na pokrycie kosztów postępowania, i obejmuje przynajmniej usługi prawnika oraz koszty postępowania;

– „postępowanie sporne w sprawach cywilnych” oznacza wszystkie postępowania sporne wynikające z prawa cywilnego, w tym prawa handlowego, prawa pracy i ochrony konsumenta;

– „koszty postępowania” oznaczają koszty postępowania oraz honorarium prawnika.

Artykuł 3. Prawo do pomocy prawnej z urzędu. Wszystkie osoby zaangażowane w spór cywilny w charakterze powoda lub pozwanego mają prawo do otrzymania odpowiedniej pomocy prawnej z urzędu, jeżeli nie posiadają wystarczających środków w rozumieniu tego artykułu do egzekwowania swoich praw przed sądem, bez uszczerbku dla artykułu 14.

Pomoc prawna z urzędu obejmuje usługi prawnika i/lub innej osoby uprawnionej do występowania w sądzie jako pełnomocnik, zapewnienia porady przed procesem oraz pełnomocnictwa procesowego, jak również zwolnienie z kosztów postępowania lub pomoc w ich zapłacie.

Państwa członkowskie mogą postanowić, że osoby otrzymujące pomoc prawną z urzędu muszą zwrócić jej koszt w całości lub części po zakończeniu postępowania, jeżeli ich sytuacja finansowa uległa w tym czasie znacznej poprawie.

Artykuł 4. Odpowiedzialność za udzielanie pomocy prawnej z urzędu. Pomoc prawna będzie udzielana przez państwo członkowskie, w którym orzeka sąd, zgodnie z jego prawem i niniejszą Dyrektywą.

Artykuł 5. Koszty związane z transgranicznym charakterem sporu. Pomoc prawna z urzędu przyznana w państwie członkowskim, w którym orzeka sąd, powinna pokrywać koszty bezpośrednio związane z transgranicznym charakterem sporu. Takie koszty powinny uwzględniać koszty tłumaczenia ustnego i pisemnego oraz koszty podróży, jeżeli fizyczna obecność zainteresowanych osób w sądzie jest obowiązkowa.

Państwo członkowskie, w którym na stałe mieszka osoba ubiegająca się o pomoc prawną, przyznaje pomoc prawną na pokrycie kosztów poniesionych przez taką osobę w tym państwie, a zwłaszcza koszty konsultacji z lokalnym prawnikiem.

Artykuł 6. Brak dyskryminacji. Państwa członkowskie przyznają pomoc prawną bez dyskryminowania obywateli Unii i obywateli państw trzech legalnie zamieszkałych w państwie członkowskim.

Artykuł 7. Ciągłość pomocy prawnej z urzędu. Pomoc prawna będzie nadal udzielana osobom otrzymującym ją do pokrycia wydatków poniesionych dla uprawomocnienia lub wykonania wyroku w państwie członkowskim, w którym orzeka sąd, bez uszczerbku dla artykułu 3 (3).

Artykuł 50 Rozporządzenia Rady nr 44/2001 dotyczącego jurysdykcji i uznania oraz wykonywania wyroków w sprawach cywilnych i handlowych ma zastosowanie w sprawach *exequatur*.

Pomoc prawna będzie nadal udzielana, jeżeli przeciwko osobie otrzymującej ją wniesiona zostanie apelacja. Należy wprowadzić przepis wymagający ponownego rozpatrzenia wniosku w przypadku wniesienia apelacji przez osobę otrzymującą pomoc prawną.

Artykuł 8. Postępowanie z wnioskami (przetwarzanie). Władze państwowe uprawnione do podejmowania decyzji w sprawie wniosków o pomoc prawną z urzędu zapewnią możliwie przejrzyste procedury rozpatrywania wniosków. W przypadku odrzucenia wniosku podane zostaną powody jego odrzucenia. Państwa członkowskie wprowadzą przepisy dotyczące odwoływania się od odmownych odpowiedzi na wnioski o pomoc prawną.

Artykuł 9. Wprowadzenie i przesyłanie wniosków o pomoc prawną z urzędu. Osoby ubiegające się o pomoc prawną zamieszkałe na stałe w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym odbywa się postępowanie, mogą składać wnioski do władz państwa członkowskiego, w którym zamieszkują na stałe.

Odpowiednie władze państwa zamieszkania w ciągu ośmiu dni prześlą wniosek do odnośnych władz w państwie członkowskim, w którym orzeka sąd. Dokumenty przekazywane zgodnie z niniejszą Dyrektywą są zwolnione z wymogu uznawania lub innych podobnych formalności. Państwa członkowskie nie mogą pobierać opłat za usługi świadczone zgodnie z ustępem 2. Władze przesyłające wniosek mogą odmówić jego przesłania, jeżeli jest on wyraźnie niedopuszczalny, a zwłaszcza jeżeli spór nie dotyczy sprawy cywilnej.

Wnioski o pomoc prawną przesyłane zgodnie z procedurą, o której mowa w niniejszej Dyrektywie, będą wypełnione w języku organu otrzymującego je lub innym języku, w którym wnioski są przezeń przyjmowane.

Niniejsza Dyrektywa zastępuje *Umowę strasburską* na temat przekazywania wniosków o pomoc prawną z urzędu z 1977 r. w relacjach pomiędzy państwami członkowskimi.

Artykuł 10. Zawiadomienia dla Komisji. Państwa członkowskie przedstawia Komisji listę organów upoważnionych do wysyłania i odbierania wniosków. Taka lista zostanie opublikowana w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich” (*Official Journal of the European Communities*).

Państwa członkowskie powiadomią Komisję o liście języków oficjalnych Unii Europejskiej poza ich własnym, w których przyjmują wnioski o pomoc prawną przesyłane przez odpowiednie władze.

Artykuł 11. Standardowy formularz. Dla ułatwienia przesyłania wniosków Komisja, przy pomocy komitetu, o którym mowa w Rozporządzeniu Rady nr 1348/2000 na temat dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych w państwach członkowskich (*Council Regulation No 1348/2000 on the service in the Member States of judicial and extra-judicial documents in civil and commercial matters*)*, stworzy standardowy formularz do przesyłania wniosków o pomoc prawną.

Artykuł 12. Postępowanie w nagłych przypadkach. Państwa członkowskie zapewnią, aby wnioski o pomoc prawną składane przez osoby niezamieszkałe w państwie członkowskim, w którym orzeka sąd, były badane w rozsądnym czasie przed rozpoczęciem rozprawy.

Artykuł 13. Warunki dotyczące możliwości finansowych. Państwa członkowskie udzielą pomocy prawnej osobom fizycznym uczestniczącym w sporze w ramach ich jurysdykcji, jeżeli takie osoby nie są w stanie pokryć kosztów postępowania w wyniku swojej sytuacji finansowej.

Państwa członkowskie mogą określić progi, powyżej których osoby ubiegające się o pomoc prawną będą uważane za zdolne do pokrycia kosztów związanych ze sporami. Takie progi zostaną określone w świetle różnych

* Official Journal L 160, 30 VI 2000, s. 37.

czynników obiektywnych, jak na przykład koszty utrzymania i koszty postępowania.

Osoby ubiegające się o pomoc prawną, które nie spełniają powyższych warunków, uzyskają pomoc prawną, jeżeli mogą udowodnić, że nie są w stanie pokryć kosztów postępowania, zwłaszcza w wyniku różnic pomiędzy kosztami utrzymania w państwie członkowskim, w którym zamieszkują, i państwie członkowskim, w którym orzeka sąd.

Osoby ubiegające się o pomoc prawną będą uważane za zdolne do poniesienia kosztów postępowania, jeżeli w danym przypadku korzystają z dostępu do mechanizmu prywatnego umowy z prawnikiem, na podstawie której zapłacą jego honorarium jedynie w przypadku wygranej sprawy oraz przy założeniu, że koszty sądowe zostaną zapłacone przez stronę trzecią.

Artykuł 14. Warunki dotyczące meritum sporów. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wnioski o pomoc prawną co do czynności (powództw – *actions*), które wydają się oczywiście bezzasadne, mogą zostać odrzucone przed odpowiednie władze.

Artykuł 15. Zastosowanie do osób prawnych. Pomoc prawna będzie udzielana „niedochodowym osobom prawnym” z siedzibą w państwie członkowskim, gdzie postępowanie ma na celu ochronę uznanych przez prawo interesów ogółu, a osoby takie nie mają wystarczających środków na poniesienie kosztów postępowania. Nie ogranicza to stosowania artykułu 14.

Artykuł 16. Procedury pozasądowe. Pomoc prawna z urzędu będzie udzielana w przypadkach, kiedy spory są rozstrzygane w drodze procedury pozasądowej, jeżeli prawo przewiduje zastosowanie takiej procedury lub jeżeli sąd zarządzi, aby strony sporu skorzystały z takiej procedury.

Artykuł 17. Zwrot kosztów sądowych i honorarium prawnika. Państwa członkowskie postanowią, że strona wygrywająca ma prawo do sprawiedliwego zwrotu całości lub części kosztów postępowania od strony przegrywającej. Państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątki od tej zasady dla zapewnienia odpowiedniej ochrony słabszych stron.

Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że w przypadku, kiedy strona przegrywająca skorzystała z pomocy prawnej, zwrot nie jest należny lub zostanie dokonany przez państwo.

Artykuł 18. Informowanie. Kompetentne władze państwowe będą ze sobą współpracować w celu dostarczenia ogółowi obywateli oraz kręgom zawodowym informacji na temat różnych systemów pomocy prawnej, zwłaszcza za pośrednictwem Europejskiej Sieci Sądowniczej w Sprawach Cywilnych i Handlowych (European Judicial Network in Civil and Commercial Matters) ustanowionej na mocy Decyzji Rady nr 2001/470/EC.

Artykuł 19. Korzystniejsze przepisy. Niniejsza Dyrektywa nie ogranicza państwom członkowskim możliwości wprowadzenia przepisów korzystniejszych dla osób ubiegających się o pomoc prawną z urzędu.

Artykuł 20. Niniejsza Dyrektywa wchodzi w życie [dwudziestego] dnia po jej opublikowaniu w „Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”.

Artykuł 21. Państwa członkowskie wprowadzą w życie ustawy, rozporządzenia i przepisy administracyjne konieczne dla zachowania zgodności z niniejszą Dyrektywą najpóźniej do 1 I 2004 r., po czym niezwłocznie poinformują o tym Komisję.

Gdy Państwa członkowskie wprowadzą te środki, będą one zawierały odniesienie do niniejszej Dyrektywy lub odniesienie takie zostanie dokonane w chwili oficjalnej publikacji. Sposoby dokonania takiego odniesienia zostaną ustalone przez państwa członkowskie.

Artykuł 22. Niniejsza Dyrektywa jest adresowana do państw członkowskich zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

Sporządzono w Brukseli, [...]

W imieniu Rady

Prezydent

IX.3. Finansowanie systemu pomocy prawnej: perspektywa porównawcza



PUBLIC INTEREST LAW INITIATIVE
in Transitional Societies

Vessela Terzieva

Associate Legal Officer

Finansowanie systemu pomocy prawnej: perspektywa porównawcza*

Z biegiem lat prawo osób ubogich do bezpłatnej pomocy prawnej w pewnych kategoriach spraw karnych i cywilnych stało się prawem chronionym przepisami prawa stanowionego. Konstytucje i ustawy regulujące kwestie pomocy prawnej obowiązujące w wielu krajach rozwiniętych, jak również międzynarodowe pakiety praw człowieka, nakazują państwu podjęcie pozytywnych działań w celu zapewnienia bezpłatnej reprezentacji prawnej ubogim oskarżonym i stronom postępowania cywilnego, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Działania takie muszą skutecznie, nie zaś jedynie formalnie, gwarantować prawo osób ubogich do korzystania z pomocy kompetentnego adwokata w postępowaniu przed sądem. Kwestia finansowania pomocy prawnej nie jest zatem kwestią z zakresu dobroczynności, lecz pozytywnym zobowiązaniem państwa.

Największym wyzwaniem dla skutecznej realizacji ciężącego na państwie zobowiązania zapewnienia sprawnie działającego systemu pomocy prawnej jest problem ograniczonych zasobów skarbu państwa. Tak w krajach rozwiniętych, jak i w rozwijających się, zapotrzebowanie na pomoc prawną

* Art. oprac. na „Forum pomocy prawnej” w Sofii, 16–17 IV 2002, tłum. Iza Duda.

praktycznie zawsze przewyższa poziom posiadanych zasobów. Starając się rozwiązać ten problem, rządy wielu krajów stworzyły szereg systemów pozwalających na udzielanie pomocy prawnej ubogim obywatelom możliwie niskim kosztem. Niektóre z takich metod można by zastosować w kontekście Europy Wschodniej, i to zapewne z powodzeniem. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zwięzłych informacji na temat niektórych metod redukcji kosztów systemu pomocy prawnej oraz zbadanie możliwości ich zastosowania w Europie Wschodniej. Dla potrzeb niniejszego opracowania omawiane metody podzielone zostaną na dwie podstawowe grupy: (1) metody obejmujące takie zarządzanie przez państwo systemami pomocy prawnej, by uzyskać ich najwyższą skuteczność przy najniższych kosztach, oraz (2) metody obejmujące tworzenie nowych źródeł finansowania.

1. Metody dążące do maksymalizacji skuteczności przy minimalizacji kosztów

1.1. Przyjęcie metody świadczenia pomocy prawnej o maksymalnej skuteczności przy zminimalizowanych kosztach

Państwo może tworzyć swój system pomocy prawnej opierając się na różnorodnych modelach świadczenia pomocy prawnej. W perspektywie porównawczej stworzono trzy podstawowe modele świadczenia pomocy prawnej: programy korzystające z adwokatów prywatnych (znane także pod nazwą *judicare** w sprawach cywilnych), programy korzystające z adwokatów etatowych (tzw. obrońców publicznych) oraz programy kontraktowe. W pierwszym z tych modeli pomocy prawnej udzielają prywatni adwokaci wyznaczani *ad hoc* przez sąd do danej sprawy. Model obrońców publicznych (czy też program korzystający z adwokatów etatowych) to model świadczenia pomocy prawnej, w którym usługi w ramach takiej pomocy świadczone są przez adwokatów zatrudnianych w pełnym wymiarze czasu pracy przez specjalną instytucję (obrońca publiczny) lub bezpośrednio przez „program pomocy prawnej”. W trzecim modelu – systemie kontraktowym – firma prawnicza lub organizacja pozarządowa zgłasza swoją ofertę i zawiera umowę z organem państwowym upoważnionym do dysponowania funduszami

* Analogicznie do *medicare* (opieka medyczna) – przyp. tłum.

na pomoc prawną, zobowiązując się do zapewniania reprezentacji prawnej konkretnej kategorii oskarżonych lub wszystkim oskarżonym w danej jurysdykcji.

Specjalna instytucja państwowa – rada (komisja) pomocy prawnej (*Legal Aid Board, Legal Aid Commission*) – odpowiada za całość zarządzania systemem pomocy prawnej, organizację jego budżetu oraz jakość pomocy prawnej (przyjęcie odpowiednich standardów) świadczonej przez adwokatów. W niektórych krajach organ ten podejmuje też decyzje w sprawie przyznania pomocy prawnej.

Badania i analizy prowadzone w krajach, gdzie przyjęto jeden z powyższych trzech modeli, wskazują, iż modele świadczenia pomocy prawnej mają rozmaity wpływ na koszty systemu takiej pomocy. Wszystkie dostępne badania wykazują znaczący spadek wydatków na pomoc prawną z chwilą przyjęcia modelu adwokatów etatowych.

Republika Południowej Afryki. W Afryce Południowej wprowadzono pilotażowy program adwokatów etatowych (obrońców publicznych) w roku 1991, początkowo na dwuletni okres próbny. Stosując program obrońców publicznych – zatrudniono dziesięciu pełnoetatowych adwokatów – prowadzono około 2200 spraw w ciągu pierwszego roku i około 2800 – w roku drugim. Wyniki pierwszych dwóch lat działania tego modelu pokazują, iż średni koszt sprawy prowadzonej przez obrońców publicznych jest niższy w porównaniu z kosztami systemu adwokatów prywatnych. Podczas gdy średni koszt prowadzenia sprawy karnej przez wyznaczonego prywatnego adwokata wynosił około 976 randów (czyli w przybliżeniu 295 USD po kursie z grudnia 1992 r.), budżet Biura Obrońcy Publicznego wyniósł 2,5 miliona randów* (a więc koszt jednej sprawy prowadzonej przez Biuro kształtował się na poziomie około 570 randów – 187 USD).

Kanada. W Kanadzie przyjęto wszystkie trzy główne modele świadczenia pomocy prawnej w sprawach karnych: system *judicare* (adwokaci prowadzący praktykę prywatną świadczą pomoc prawną, której koszty podlegają zwrotowi przez państwo na podstawie specjalnie wydawanych zaświadczeń),

* D. McQuoid Mason, *Access to Justice in South Africa*, Windsor Yearbook of Access to Justice 1999, nr 17, s. 230–251.

model obrońców etatowych oraz model mieszany, w których korzysta się zarówno z adwokatów etatowych, jak i z prywatnych.

W latach osiemdziesiątych rząd kanadyjski zainicjował serię badań kosztów systemu pomocy prawnej w poszczególnych prowincjach*. Badania te wykazały między innymi, iż programy adwokatów etatowych są tańsze niż korzystanie z adwokatów prywatnych, oraz że podobne odsetki spraw prowadzonych przez adwokatów etatowych i prywatnych kończą się wyrokiem skazującym (co wskazuje na podobną jakość reprezentacji w obydwu przypadkach). W 1987 r. adwokatúra kanadyjska przedstawiła raport dotyczący modeli pomocy prawnej, w którym stwierdzano także, iż model etatowy osiąga takie same rezultaty przy kosztach niższych niż w przypadku modelu *judicare*, lub też nieco lepsze rezultaty przy identycznych kosztach**.

Chociaż średni koszt sprawy bywa różny w rozmaitych prowincjach i krajach, wszystkie omawiane badania wykazały przewagę modeli opartych na adwokatach etatowych, jeśli chodzi o stosunek efektywności do kosztów. Poniższa tablica zawiera porównanie średnich kosztów prowadzenia poszczególnych kategorii spraw przy zastosowaniu modelu adwokatów prywatnych i etatowych***.

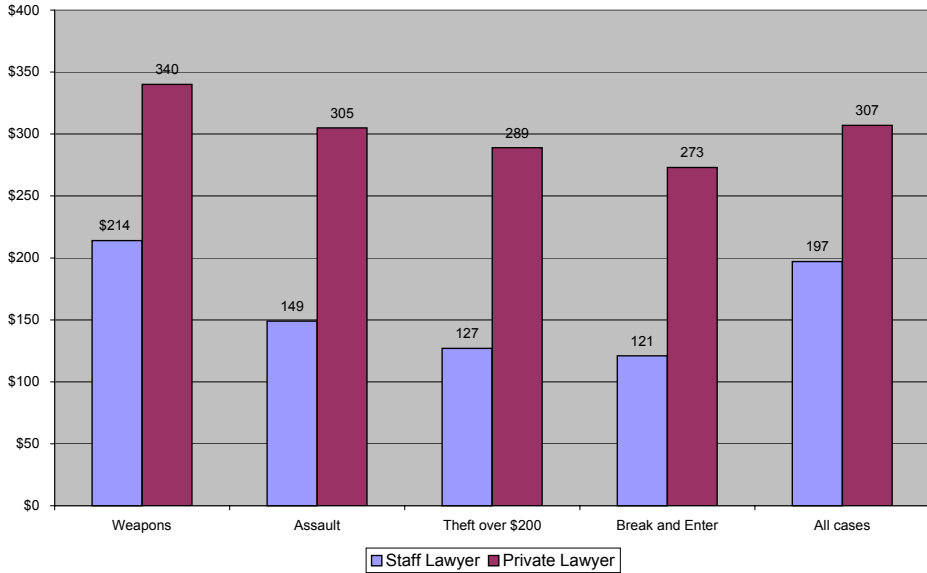
* Kanada, Departament Sprawiedliwości, *The Burnaby British Columbia Public Experimental Public Defender Project*, P. Brantingham et al. (Ottawa, Departament Sprawiedliwości, 1981); Kanada, Departament Sprawiedliwości, *The Nova Scotia Legal Aid Evaluation Report*, D. H. Poel (Ottawa, Ministerstwo Zaopatrzenia i Usług, 1983); Kanada, Departament Sprawiedliwości, *An Evaluation Report of Legal Aid in British Columbia*, P. L. Brantingham et al. (Ottawa, Biuro Ewaluacji Programów i Audytu Wewnętrznego, 1984); Kanada, Departament Sprawiedliwości, *Legal Aid in Manitoba: An Evaluation Report* by R. Sloan (Ottawa, Ministerstwo Zaopatrzenia i Usług, 1987); wszystkie badania cyt. za A. Currie, *Legal Aid Delivery Models in Canada: Past Experience and Future Developments*, 2000 U.B.C. Law Review Society 285.

** Canadian Bar Association, *Legal Aid Delivery Models: A Discussion Paper*, Ottawa, Canadian Bar Association, National Legal Aid Liaison Committee, 1987, za A. Currie, tamże.

*** Kanada, Departament Sprawiedliwości, *Legal Aid in Manitoba: An Evaluation Report*, R. Sloan (Ottawa, Ministry of Supply and Services, 1987), za A. Currie, tamże.

Średni koszt wybranych rodzajów spraw karnych w Kanadzie

Average Costs Per Case for Selected Types of Criminal Cases (Canada)



[Opis tabeli:

Staff Lawyer – adwokat etatowy

Private Lawyer – adwokat wyznaczony z urzędu

Weapons – użycie broni

Assault – napaść

Theft over \$ 200 – kradzież mienia o wartości powyżej 200 \$

Break and Enter – kradzież z włamaniem

All Cases – wszystkie kategorie]

Stany Zjednoczone. Podobne wyniki uzyskano w kilku badaniach efektywności finansowej modeli pomocy prawnej w sprawach cywilnych, jakie przeprowadzono w Stanach Zjednoczonych w początkach lat siedemdziesiątych. W jednych z tych badań porównywano koszt *judicare* (czyli programu adwokatów wyznaczanych z urzędu i opłacanych przez państwo) i programu adwokatów etatowych w przypadku wybranych kategorii spraw cywilnych w stanach Wisconsin i Michigan. Badania wykazały, że koszt sprawy rozwodowej prowadzonej przez prywatnego adwokata opłacanego z funduszy państwa jest prawie pięciokrotnie wyższy od kosztu takiej samej sprawy

prowadzonej przez adwokata etatowego. Podobnie średni koszt sprawy o bankructwo w systemie adwokatów prywatnych prawie sześciokrotnie przewyższa koszt podobnej sprawy prowadzonej przez biuro adwokatów etatowych*.

Badania efektywności w powiązaniu z kosztami w odniesieniu do różnych modeli pomocy prawnej prowadzono także w Connecticut. W wiejskim słabiej zaludnionym rejonie tego stanu jednocześnie rozpoczęto prowadzenie programu adwokatów etatowych i programu *judicare* na okres próbny wynoszący 29 miesięcy. Pomimo tego, iż program adwokatów etatowych nie osiągnął w tym okresie pełnej wydajności z uwagi na stosunkowo niewielką liczbę klientów w rejonie, średni koszt sprawy prowadzonej w ramach tego systemu kształtował się na poziomie znacznie niższym niż w przypadku systemu *judicare*. Wyniki przedstawiono w tabeli**:

Rodzaj sprawy	Stawki w przypadku programu adwokatów etatowych		Stawki w przypadku <i>judicare</i>
	\$ 18,08	\$ 48,90	\$ 16
Rozwód, unieważnienie małżeństwa, separacja	117,70	318,34	399,29
Sprawy socjalne	49,54	139,99	109,44
Sprzedaż, umowy handlowe	32,36	87,53	140,64
Bankructwo	132,53	358,44	145,51
Najem lokalu	48,45	131,05	115,29

Wyższe średnie koszty prowadzenia sprawy przez adwokatów prywatnych w porównaniu z modelem adwokatów etatowych tłumaczyć można na kilka sposobów. Adwokaci prywatni muszą doliczać do swego honorarium pewne koszty dodatkowe, których zasadniczo nie ponoszą adwokaci etatowi.

* L.H. Goodman, J. Feuillan, *Alternative Approaches to the Provision of Legal Services for the Rural Poor* 143 (1972), cyt. za M. Cappelletti, J. Gordley, E. Johnson, Jr. *Toward Equal Justice: A Comparative Study of Legal Aid in Modern Societies*, New York 1975, s. 142, przyp. 13.

** Cole & Greenberg, *Staff Attorney v. Judicare: A Cost Analysis*, 50 J. Urban Law 1973, 705.

By zdobyć zamożną klientelę, prywatny adwokat musi utrzymywać kosztowną kancelarię w eleganckiej okolicy, chodzić na drogie lunchy i kolacje, dobrze się ubierać, jeździć luksusowym samochodem itd. Prywatni adwokaci zatrudniają też asystentów, płacąc im wynagrodzenie oraz pokrywając za nich składki ubezpieczeniowe – także to prowadzi do wyższych honorariów.

Adwokaci zatrudnieni w programie etatowym nie ponoszą większości spośród tego rodzaju kosztów – inaczej niż ich prowadzący praktykę prywatną koledzy nie muszą się martwić o zdobycie zamożnej klienteli. Ponadto programy adwokatów etatowych pozwalają na dalszą redukcję kosztów dzięki stosowaniu efektywnych technik zarządzania. Charakter działania programu adwokatów etatowych pozwala na specjalizację poszczególnych zatrudnionych w nim adwokatów. Może to skrócić czas poświęcany sprawie, prawdopodobnie podnosi też jakość pracy, zapewnia prawidłowy podział pracy, lepsze wykorzystanie asystentów i innego personelu pomocniczego oraz efektywne prowadzenie spraw*. Wszystkie te czynniki prawdopodobnie składają się na większą efektywność programów adwokatów etatowych w porównaniu z wykorzystaniem adwokatów prywatnych opłacanych z funduszy państwa.

1.2 Lepsze wykorzystanie systemu kształcenia prawników: osoby kończące studia prawnicze mogą odbywać obowiązkowy roczny staż opłacany przez państwo pracując w biurze pomocy prawnej

Afryka Południowa ma interesujące doświadczenie w zakresie integracji „klinik prawa” z systemem edukacji prawniczej. Podobnie jak to się dzieje w wielu krajach Europy Środkowej i Wschodniej, południowoafrykańscy absolwenci prawa pragnący zostać adwokatami muszą odbyć staż po ukończeniu studiów. W 1993 r. znowelizowano ustawę o zawodzie adwokata zezwalając absolwentom prawa na zdobywanie doświadczenia praktycznego podczas stażu w służbie publicznej odbywanego w „klinie prawa” lub w firmie prowadzącej działania prawne w interesie publicznym. Staż taki jest alternatywą wobec praktyki u prywatnego adwokata**. „Kliniki prawa” biorące udział

* M. Cappelletti, J. Gordley, E. Johnson, Jr., dz. cyt.

** D. McQuoid-Mason, dz. cyt.

w programie muszą zatrudniać praktykującego adwokata o wystarczającym doświadczeniu, by nadzorował pracę absolwentów. Kliniki te są finansowane bezpośrednio przez Radę Pomocy Prawnej i działają jako biura obrońcy publicznego przy sądach okręgowych. Według danych zgromadzonych przez południowoafrykańską Radę Pomocy Prawnej w okresie od 1 VII 1994 r. do 31 XII 1996 r. „kliniki prawa” prowadziły 24 513 spraw karnych i 12 997 spraw cywilnych, przy czym średni koszt sprawy wyniósł 433 randy, a więc mniej niż połowę średniego kosztu sprawy w systemie *judicare* (obrony i pełnomocnictwa z urzędu), wynoszącego 976 randów*.

Doświadczenie południowoafrykańskie dowodzi, że programy stażowe dla absolwentów można z powodzeniem zintegrować z państwowym systemem zapewniania pomocy prawnej.

2. Tworzenie nowych źródeł finansowania

Obok zmniejszania kosztów drogą stosowania modeli wiążących wysoką efektywność z niskimi kosztami państwa tworzą także nowe źródła finansowania zdolne zaspokoić rosnące potrzeby systemu pomocy prawnej. Dla potrzeb niniejszego opracowania potencjalne nowe źródła finansowania podzielone zostaną na trzy kategorie: (1) źródła tworzone drogą działań rządowych; (2) źródła wymagające zatwierdzenia przez rząd; (3) źródła prywatne zależne od współpracy na szczeblu rządu.

2.1. Źródła tworzone drogą działań rządowych

Doświadczenie innych krajów pokazuje, że fundusze na świadczenie usług z zakresu pomocy prawnej pozyskać można drogą przekazania pewnej części opłat sądowych, administracyjnych kar grzywny czy też innego rodzaju wpłat do budżetu systemu pomocy prawnej. Środki takie często tworzą specjalny fundusz. Oto niektóre przykłady możliwych źródeł wpływów do budżetu pomocy prawnej**:

Fair trial tax (opłata na rzetelny proces) – część sądowej opłaty wpisowej lub należności od wyroków skazujących w sprawach karnych. Metoda ta jest

* Legal Aid Report, *Monthly Report* (4 II 1997), cyt. tamże.

** R. Spangenberg, M. Beeman, *Indigent Defense System in the United States*, Law and Contemporary Problems 1995, t. 58, nr 1.

szeroko stosowana w Stanach Zjednoczonych, gdzie pomaga gromadzić fundusze stanowe na system pomocy prawnej. Na przykład w Alabamie opłata wpisowa za sprawę cywilną bez udziału ławy przysięgłych w wysokości 7 USD przekazywana jest na miejscowy fundusz rzetelnego procesu. W teście Alabamie podatek od wszystkich wyroków skazujących w sprawach karnych (7 USD) także trafia na miejscowy fundusz *fair trial tax*, z którego pokrywa się część kosztów procesowej pomocy prawnej w sprawach karnych. W Arizonie opłata od wszystkich spraw cywilnych i wyroków skazujących w sprawach karnych (5 USD) przekazywana jest na miejscowy fundusz pomocy prawnej.

W Luizjanie opłata [*assessment charge*] od wszystkich wyroków skazujących w sprawach karnych, wynosząca 25 USD, trafia do budżetu miejscowego funduszu pomocy prawnej. W Ohio władze stanowe pobierają *assessment charge* w wysokości 11 USD od wszystkich wyroków skazujących w sprawach karnych z wyjątkiem skazań za pomniejsze przestępstwa drogowe, jak również podatek (11 USD) od kaucji pobieranej od wszystkich oskarżonych.

Grzywny i opłaty administracyjne. W niektórych stanach USA część opłat administracyjnych i grzywien pobieranych przez władze stanowe trafia na miejscowy fundusz pomocy prawnej. W Kentucky wszyscy otrzymujący pomoc prawną zobowiązani są uiścić opłatę administracyjną w wysokości 40 USD, która jednakże może ulec umorzeniu, jeśli dana osoba nie dysponuje taką kwotą lub jest tymczasowo aresztowana.

Na fundusz pomocy prawnej może także trafiać część kwot pochodzących z grzywien. I tak na przykład w Kentucky wszyscy skazani za prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwym uiszczają grzywnę w wysokości 200 USD, z czego kwota 50 USD przekazywana jest na miejscowy fundusz pomocy prawnej.

Inne źródła – opłaty rejestracyjne od pojazdów mechanicznych oraz fundusz mienia porzuconego. W Montanie część opłat od rejestracji pojazdów mechanicznych pomaga pokryć koszty pomocy prawnej w sprawach przestępstw federalnych, apelacji i nieletnich przestępców. W niektórych stanach USA przychód wytworzony przez fundusz mienia porzuconego także przekazuje się na fundusz *fair trial tax*.

2.2. Źródła wymagające zatwierdzenia przez rząd

Składki członków adwokatury i inne wpłaty. W Stanach Zjednoczonych liczne stanowe i lokalne stowarzyszenia adwokackie, jak również niektóre ich oddziały, zasilają miejscowy fundusz pomocy prawnej. Kwoty takie mogą być zbierane przez stowarzyszenie specjalnie na potrzeby funduszu, lub też pochodzić ze zorganizowanych *ad hoc* źródeł, jak np. ze sprzedaży majątku.

W wielu stanach USA stowarzyszenia adwokackie przekazują na miejscowy fundusz pomocy prawnej część pobieranych przez siebie składek członkowskich czy adwokackich opłat rejestracyjnych.

Ubezpieczenie od pomocy prawnej oraz programy usług prawnych opłacanych z góry (w sprawach cywilnych). Programy takie polegają na dobrowolnym wnoszeniu przez ich uczestników niewielkich wpłat miesięcznych (według planu stworzonego przez Amerykańskie Stowarzyszenie Adwokackie wysokość takich wpłat waha się od 9 do 25 USD) w systemie przedpłaty (*pre-paid*), z przeznaczeniem na pomoc prawną, porady i konsultacje telefoniczne bądź osobiste, kontrolę prostych dokumentów prawnych, sporządzenie testamentu czy inne usługi prawnicze w rodzaju pisania pism czy odbywania rozmów telefonicznych ze stroną przeciwną w postępowaniu cywilnym. Istnieją rozmaite typy tego rodzaju programów, obejmujące różne rodzaje usług lub umożliwiające korzystanie z usług rozmaitej liczby adwokatów. W ramach niektórych programów oferowana jest także kompleksowa obsługa procesowa. Obsługa prawna może obejmować sprawy administracyjne, konsumenckie, rodzinne, dotyczące nieruchomości oraz finansowe, jak też niekiedy sprawy karne o drobne przestępstwa.

Systemy *pre-paid* stają się coraz bardziej popularne w Ameryce. Liczba osób objętych wszystkimi typami programów w systemie *pre-paid* wzrosła z około 13 milionów w roku 1987 do 152 milionów w 2000 r.*

Ubezpieczenie od kosztów prawnych w sprawach cywilnych istnieje także w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Może ono obejmować pewne konkretne kategorie spraw (jak np. ubezpieczenie od odpowiedzialności za spowodowanie wypadku drogowego), lub też mieć szerszy zasięg;

* J. Maute, *Pre-Paid and Group Legal Services: Thirty Years after the Storm*, 70 Fordham L. Rev. 915 (2001).

oferowane jest przez towarzystwa ubezpieczeniowe. W niektórych krajach ubezpieczenia od kosztów prawnych mogą też pokrywać grzywny nałożone na ubezpieczonego. Większość takich ubezpieczeń obejmuje odpowiedzialność w sprawach transgranicznych, powstałych na terenie jurysdykcji innej niż ta, do której należy ubezpieczony*.

Odsetki od środków zgromadzonych na kontach adwokatów (*Interest on Lawyers' Trust Accounts – IOLTA*). Programy *IOLTA* istnieją w Australii, Kanadzie, Nowej Zelandii, Stanach Zjednoczonych i innych krajach. Za pośrednictwem *IOLTA* adwokaci przekazują kwoty powierzone przez klientów na oprocentowane rachunki bankowe. Odsetki narosłe na tych rachunkach przekazuje się na rzecz fundacji świadczących usługi prawne ubogim klientom. Obecnie wszystkie programy *IOLTA* działające w Stanach Zjednoczonych przynoszą w sumie około 100 milionów USD rocznie i tym samym zapewniają podstawowe usługi prawne 1,7 mln Amerykanów o niskich dochodach, będąc drugim w kolejności największym źródłem finansowania pomocy prawnej**. W Afryce Południowej odpowiedniki funduszy *IOLTA* wykorzystuje się dla wsparcia edukacji prawniczej i akredytowanych uniwersyteckich „klinik” pomocy prawnej.

2.3. Źródła prywatne

Międzynarodowe instytucje finansowe. W ciągu ostatnich kilku lat większość organizacji międzynarodowych uznała, iż sprawiedliwy i należycie funkcjonujący system sądowniczy jest podstawą rozwoju gospodarczego. Wiele międzynarodowych agencji rozwoju zwraca coraz większą uwagę na poprawę funkcjonowania sądownictwa i systemu prawnego w krajach rozwijających się jako wstępny warunek stabilnej gospodarki rynkowej. Ten rozwój wydarzeń sugeruje, że międzynarodowi sponsorzy mogą okazać się chętni do wspierania nowego państwowego systemu pomocy prawnej w ciągu pierwszych lat jego działania, pod warunkiem istnienia woli politycznej ze strony rządu w zakresie realizacji reformy pomocy prawnej. Na przykład

* *Guide to Legal Aid and Advice in the European Economic Area*, Wspólnoty Europejskie, Bruksela, 1995–2002.

** B. Salmons, *Trust Accounts: IOLTAs: Good Work or Good Riddance?*, 11 *Geo. J. Legal Ethics* 259 (1998).

Bank Światowy rozpoczął w 1996 r. program reformy sądownictwa w Ekwadorze. Obok innych działań Bank wspierał ekwadorską organizację pozarządową „Projusticia”, oferującą bezpłatną pomoc prawną kobietom o niskich dochodach w stolicy kraju Quito i w dwóch innych miastach. W ciągu dwóch lat działalności pomocy prawnej udzielono 11 623 ubogim kobietom, a dotyczyła ona spraw z zakresu prawa rodzinnego, przemocy domowej i „prawa młodzieży”^{*}.

Ofiarodawcy prywatni. Zainteresowane wspieraniem rozbudowanego programu pomocy prawnej w ciągu pierwszych lat jego działania mogą też być prywatne fundacje. Constitutional and Legal Policy Institute i Open Society Fund na Litwie wspierały w ten sposób wysiłki rządu litewskiego mające na celu poprawę krajowego systemu pomocy prawnej. Rząd litewski przyjął nową ustawę o pomocy prawnej, która między innymi poszerzyła grono osób mogących pomoc taką otrzymać i pozwoliła na przyjęcie różnych modeli świadczenia pomocy prawnej. COLPI i OSF-Litwa przekazały główną część funduszy na prowadzenie pilotażowego biura obrońcy publicznego w Siauliai. Litewskie Ministerstwo Sprawiedliwości także wniosło wkład finansowy w ten projekt, zobowiązując się do zwiększania finansowania w następnych latach. Gdy projekt odniósł sukces, dwaj sponsorzy zobowiązali się do wspierania kolejnego projektu biura obrońcy publicznego w stolicy Litwy – Wilnie.

Ważnym czynnikiem przyciągającym prywatne źródła finansowania – fundacje międzynarodowe lub krajowe, międzynarodowe organizacje finansujące czy prywatnych ofiarodawców – jest stymulowanie takich operacji przez prawo krajowe oraz tworzenie warunków dla rozwoju tego rodzaju projektów. Warunki takie mogą obejmować nadawanie szczególnego statusu lub udogodnienia podatkowe dla osób prywatnych pragnących przekazać pieniądze na system pomocy prawnej, jak również polityczną wolę rządu do współpracy z instytucjami międzynarodowymi pragnącymi realizować programy pomocy prawnej w danym kraju.

^{*} Więcej na ten temat zob. A. Arias, *The Importance of the Legal Aid in the Judicial Reform*, <http://www.pili.org/cgi-bin/a2j?_show.name=resource&_show.file=resources/27.xml>. Zob. też M. Dakolias, *Legal and Judicial Development: The Role of the Civil Society in the Reform Process*, *Fordham International Law Journal* 2000, t. 24.

IX.4. Zapis z obrad „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002 r., Sejm RP) – fragmenty wystąpień

Sylweryusz Królak, podsekretarz stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości:

*Chciałbym także, abyśmy w naszych dyskusjach, poszukiwaniach mieli na uwadze to, co dzieje się w Unii Europejskiej, będącej zresztą jednym ze sponsorów całego programu. Unia, uznając „Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” za część *acquis communautaire*, przejęła standardy określone przez Konwencję, a więc między innymi standard dostępu każdej osoby do sądu, określony przez art. 6. Co więcej, rozwinęła go w „Europejskiej karcie praw podstawowych”, zapisując wprost w jej art. 47, że pomoc prawna powinna być dostępna dla osób pozbawionych dostatecznych środków w takim zakresie, w jakim jest ona konieczna do zapewnienia tym osobom efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Można zatem oczekiwać, że docelowo ten przepis znajdzie się również w przyszłej konstytucji Unii.*

Borislav Petranov, Interights, Londyn:

[Z jednej strony] istnieje różnorodność norm, dokumentów, inicjatyw, osób, instytucji i procesów, związanych z naszym tematem. Z drugiej strony można wskazać normy bezwzględnie obowiązujące prawa międzynarodowego. Przede wszystkim te, które wynikają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a odnoszące się do praktycznych aspektów korzystania z prawa do sądu przez osoby ubogie – zarówno oskarżonych w sprawach karnych, jak i potencjalnych lub aktualnych uczestników sporów cywilnych. W sprawach karnych, zawsze gdy wymaga tego interes [dobro] wymiaru sprawiedliwości, na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia i opłacenia obrońcy oskarżonemu. Orzecznictwo Trybunału ewoluuje w stronę uznawania istnienia interesu wymiaru sprawiedliwości w każdym przypadku zagrożenia karą pozbawienia wolności. W sprawach cywilnych państwo jest zobowiązane do zapewnienia i opłacenia prawnika bądź podjęcia innych odpowiednich środków w przypadku, gdy chodzi o zapewnienie dostępu do sądu.

Można wskazać również szereg niewiążących zaleceń organizacji międzynarodowych, do których Polska powinna się stosować jako członek Rady Europy, a w przyszłości także Unii Europejskiej.

Podkreślenia wymaga konieczność stworzenia kompleksowego i spójnego systemu – zamiast skupiać się na samym zapewnieniu i opłaceniu prawnika, należy dążyć do ułatwiania dostępu do wymiaru sprawiedliwości, poprawy sprawności sądownictwa, powstawania alternatywnych możliwości rozstrzygnięcia sporów oraz budowania świadomości prawnej społeczeństwa.

Możliwe przyszłe standardy zarówno w sprawach karnych, jak i cywilnych, dotyczące m.in. dostępu do poradnictwa prawnego i reprezentacji przez prawnika, stanowią centralne zagadnienia w toczącej się w Unii Europejskiej dyskusji na temat praw oskarżonych i podejrzanych w postępowaniu karnym. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach cywilnych stanowi również istotne zagadnienie dyskutowane w Unii Europejskiej. Wydaje się, że w najbliższych latach wdrożone zostaną jednolite standardy w tym zakresie we wszystkich państwach członkowskich Unii. Powstanie zatem kolejna warstwa regulacji prawnej o charakterze bezwzględnie obowiązującym (wsparta instrumentami wykonawczymi) – obok istniejącego systemu „Europejskiej konwencji praw człowieka”.

Prof. dr hab. Andrzej Rzepliński, adwokat, Helsińska Fundacja Praw Człowieka:

Program, jak Państwo widzą, został tak ułożony, żeby zmierzać do naturalnego sukcesu naszej konferencji, aby się wspólnie zastanowić nad tym, jakie są możliwości reformy systemu dostępu do pomocy prawnej w Polsce. Jak już Państwo doskonale wiedzą, program, który w Fundacji Helsińskiej zdecydowaliśmy się prowadzić, jest jak wszystkie inne programy, które Fundacja robi, społecznie, kulturowo i politycznie dosyć sensytywny. [...] Ale bez wątplenia na tle tego, co w ostatnich 20 latach zaczęło się dziać, na tle przyjmowanych rozwiązań ustawowych, na tle różnych praktyk, nie uda się utrzymać obecnego stanu prawnego i faktycznego. Będziemy musieli wybrać jakieś nowe rozwiązania, które naprawdę mogą zadowolić wszystkich, łącznie z tymi, którzy dbają o nasz wspólny interes, czyli o wydatki z budżetu Państwa, o interesy podatników. Najczęściej w życiu bywa tak, że za te same pieniądze można robić znakomicie

różne, o wiele lepsze rzeczy. I często jest tak, że niechęć do zmian jest powodowana również tym, że system, który chcemy utrzymać, zapewnia nienależyte korzyści tylko pewnej części jakiejś grupy. [...]

Jak zauważyli Ci z Państwa, którzy mieli okazję przeczytać tekst „Karty praw podstawowych UE”, prawo do pomocy prawnej, ale również prawo do dobrej administracji, jest tam zapisane jako podstawowe prawo człowieka. To będzie część porządku prawnego, która u nas będzie obowiązywała. I czy będzie się nam to podobało, czy nie, będziemy musieli się zmieniać przy otwartym rynku, także dla usług prawniczych. Otwartym nie na 39 czy 40 mln mieszkańców, jak to jest obecnie, ale otwartym po rozszerzeniu UE na prawie 320 mln mieszkańców, z równymi szansami działania różnych firm prawnych, także na terenie Polski. Jeżeli nie wykorzystamy tego momentu, do przyjęcia Polski do Unii, na sensowne reformowanie zasad funkcjonowania dostępu do pomocy prawnej (a czasu jest coraz mniej), to to, co mogą oferować prawnicy z innych krajów, którzy będą w sposób zgodny z przepisami Unii funkcjonować na terenie naszego kraju, w efekcie spowoduje gwałtowne osłabienie pozycji naszej palestry. Również tym, jak sądzę, musimy się kierować.

CZEŚĆ X

ZAŁĄCZNIKI

X.1. Program „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002 r., Sejm RP)

Piątek 7 czerwca

12.00 – 12.30 **Uroczystość otwarcia**

Otwarcie konferencji

Marszałek Sejmu Marek Borowski [*w imieniu marszałka Sejmu oraz Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka konferencję otworzył przewodniczący Komisji poseł Grzegorz Kurczuk*]

Marek Nowicki, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

Ed Rekosh, dyrektor Public Interest Law Initiative, projekt „Access to Justice”

Sylweryusz Królak, podsekretarz stanu, Ministerstwo Sprawiedliwości

12.30 – 14.30 **Sesja I. Zobowiązania i standardy międzynarodowe**

Moderator: Borislav Petranov (Interights, Londyn).

Prawo do bezpłatnego korzystania z pomocy prawnika wyznaczonego z urzędu jako element prawa do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowanego przez Artykuł 6 „Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” – orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego znaczenie dla praktyki polskiej – Magda Krzyżanowska-Mierzevska, radca prawny, prawnik w Kancelarii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Strasburg

Rada Europy: Standardy pomocy prawnej z punktu widzenia Rady Europy – Andrzej Drzemczewski (dyrektor Departamentu Monitoringu – Komitet Ministrów Rady Europy).

Unia Europejska: Zabezpieczanie praw podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym w Unii Europejskiej (*criminal consultation paper*) oraz zmiany legislacyjne w odniesieniu do pomocy prawnej w sprawach cywilnych (projekt dyrektywy) – Thomas Ljungquist, Komisja Europejska, Departament Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych – Współpraca Sądowa w Sprawach Karnych.

Dyskusja

15.30 – 18.00 **Sesja II. Dostęp do pomocy prawnej w Polsce**

Moderator: prof. Zbigniew Hołda, Uniwersytet Jagielloński, członek Zarządu HFPC

Helsińska Fundacja Praw Człowieka – prezentacja wyników badań oraz propozycje zmian – Łukasz Bojarski

Ministerstwo Sprawiedliwości – reakcje i stanowisko – Marek Sadowski, dyrektor Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości

Adwokatura – reakcje i stanowisko – Jerzy Naumann, rzecznik dyscyplinarny Naczelnej Rady Adwokackiej

Radcy prawni – reakcje i stanowisko – Andrzej Kalwas, prezes Krajowej Rady Radców Prawnych

Dyskusja

Sobota, 8 czerwca

9.30 – 11.30 **Sesja III. Systemy pomocy prawnej opłacanej przez państwo znane w praktyce innych krajów**

Moderator: Ed Rekosh, dyrektor Public Interest Law Initiative, Nowy Jork – Budapeszt

• **Przegląd modeli** – Ed Rekosh

Biuro obrońcy Publicznego**Kontraktowanie usług prawniczych****Rada ds. Pomocy Prawnej**

Doświadczenia poszczególnych krajów – panel ekspertów: Peter van den Biggelaar (dyrektor Rady ds. Pomocy Prawnej w Hertogenbosch, Holandia), Moshe Hacoen (obrońca publiczny dla regionu Jeruzolimy, Ministerstwo Sprawiedliwości – Biuro Obrońcy Publicznego, Izrael), Rangita de Silva–de Arwis (dyrektor ds. programów międzynarodowych The Spangenberg Group, West Newton, Massachusetts, USA), Linas Sesickas (doradca Constitutional and Legislative Policy Institute „COLPI” ds. reformy dostępu do pomocy prawnej na Litwie)

Dyskusja

12.00 – 14.00 **Sesja IV. Możliwości reformy systemu dostępu
do pomocy prawnej w Polsce**

Moderator: prof. Andrzej Rzepliński, Uniwersytet Warszawski, członek Zarządu HFPC

Argumenty za i przeciw proponowanym rozwiązaniom [jako paneliści wystąpili: Zofia Daniszewska–Dek – adwokat, Igor Działuk – Ministerstwo Sprawiedliwości, Claudia Frenkler–Bielicka – radca prawny, Edmund Łój – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Łukasz Bojarski – HFPC]

Dyskusja

X.2. Lista uczestników „Forum pomocy prawnej” (7–8 VI 2002r., Sejm RP)

1. Adamson Anne – sprawozdawca, Estonia
2. Banasik Bożenna – Okręgowa Rada Adwokacka, Łódź
3. Bartnik Sławomir – Okręgowa Izba Radców Prawnych
4. Biernikowicz Kamila – Wydział Prawa, Uniwersytet im. Marii Curie Skłodowskiej, Lublin
5. Biggelaar van den Peter – Rada ds. Pomocy Prawnej (Legal Aid Board), Holandia
6. Bojarski Łukasz – Helsińska Fundacja Praw Człowieka
7. Bukovska Barbora – sprawozdawca, Czechy
8. Cichoń Zbigniew – Okręgowa Rada Adwokacka, Kraków
9. Czernicki Filip – Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych
10. Daniszewska–Dek Zofia – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
11. De Silva–De Alwis Rangita – Spangenberg Group, Boston, USA
12. Domańska–Szerel Janina – Sąd Apelacyjny, Białystok
13. Drzemczewski Andrew – Rada Europy, Strasburg
14. Działuk Igor – Ministerstwo Sprawiedliwości
15. Dziurnikowska–Stefańska Monika – Wydział Prawa, Uniwersytet Warszawski
16. Frendler–Bielicka Claudia – Centrum Szkolenia Policji, radca prawny
17. Gadecki Grzegorz – Okręgowa Rada Adwokacka, Warszawa
18. Gałkowski Janusz – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
19. Gąsiorowska Monika – Ośrodek Praw Człowieka, Uniwersytet Jagielloński
20. Gierszewska Ewa – Sąd Okręgowy, Gdańsk
21. Godlewska Irena – Sąd Rejonowy, Iława
22. Górniak Maksymilian – Okręgowa Izba Radców Prawnych
23. Grajdura Wiesław – Sąd Rejonowy, Tarnów
24. Gujski Waldemar – Okręgowa Rada Adwokacka
25. Hacoheh Moshe – obrońca Publiczny, Ministerstwo Sprawiedliwości, Izrael
26. Hejmej Łukasz – Okręgowa Rada Adwokacka
27. Hermeliński Wojciech – Naczelna Rada Adwokacka
28. Hołda Zbigniew – Helsińska Fundacja Praw Człowieka
29. Hrabacevica Solvita – sprawozdawca, Łotwa
30. Iorgulescu Georgiana – sprawozdawca, Rumunia

31. Jaworski Czesław – Naczelna Rada Adwokacka
32. Kadar Andras – sprawozdawca, Węgry
33. Kalwas Andrzej – Krajowa Rada Radców Prawnych
34. Kazimierczak Sławomir – Okręgowa Rada Adwokacka
35. Kłaczyński Michał – Ośrodek Praw Człowieka, Uniwersytet Jagielloński
36. Kobic Maciej – Okręgowa Rada Adwokacka
37. Kobos Katarzyna – Wydział Prawa, Uniwersytet Jagielloński
38. Konarzewski Zdzisław – Okręgowa Rada Adwokacka
39. Kostrzewa–Zorbas Wiesława – Ośrodek Informacji Rady Europy
40. Kras Barbara – Okręgowa Izba Radców Prawnych
41. Król Małgorzata – Fundacja La Strada
42. Królak Sylwester – Ministerstwo Sprawiedliwości
43. Krzyżanowska Olga – senator RP
44. Krzyżanowska–Mierzewska Magda – Europejski Trybunał Praw Człowieka, Strasburg
45. Kuchta Stanisław – Okręgowa Rada Adwokacka
46. Kupper Dorota – Centrum Praw Kobiet, Gdańsk
47. Kurczuk Grzegorz – poseł RP, Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
48. Kurzynka Tomasz – Studencka Poradnia Prawna
49. Kwiatkowska–Fałęcka Elżbieta – Krajowa Rada Radców Prawnych
50. Lachowska Alicja – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
51. Lasocik Zbigniew – Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników
52. Lasocki Dariusz – Klinika Prawa, Uniwersytet Warszawski
53. Lenczewski Jarosław – Okręgowa Rada Adwokacka
54. Lewandowska–Kuraszkiewicz Henryka – Ministerstwo Sprawiedliwości
55. Lis Katarzyna – Ministerstwo Sprawiedliwości
56. Liszcz Teresa – senator RP
57. Ljungquist Thomas – Komisja Europejska, Unia Europejska, Bruksela
58. Łochowska Joanna – Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich
59. Łój Edmund – Naczelny Sąd Administracyjny
60. Łukaszuk Marek – Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
61. Łuków–Turkowska Bogusława – Biuro Porad Obywatelskich, Wrocław
62. Magida Daniel – Columbia University, Nowy Jork
63. Malarczyk Joanna – Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich
64. Małecki Robert – Okręgowa Rada Adwokacka
65. Mazurkiewicz Marek – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
66. Mitrev Georgi – Bułgarski Komitet Helsiński

67. Moś Maria – Okręgowa Rada Adwokacka
68. Nachman Piotr – Okręgowa Rada Adwokacka
69. Naumann Jerzy – Naczelna Rada Adwokacka
70. Namoradze Zaza – Open Society Justice Initiative (dawniej COLPI), Budapeszt
71. Nowaczyk Emilia – Instytut Praw Człowieka Adwokatury Polskiej
72. Nowakowska Urszula – Fundacja Centrum Praw Kobiet
73. Nowicki Marek – Helsińska Fundacja Praw Człowieka
74. Oklejak Tomasz – Centrum Edukacji Prawnej
75. Ośliźłok Jacek – Okręgowa Izba Radców Prawnych
76. Paczos Elżbieta – Ministerstwo Sprawiedliwości
77. Parulski Krzysztof – Stowarzyszenie Prokuratorów RP
78. Pawłowski Krzysztof – Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej
79. Petranov Borislav – Interights, Londyn
80. Piceluk Antoni – Okręgowa Rada Adwokacka
81. Pietruszka Konrad – Okręgowa Izba Radców Prawnych
82. Piekarska Maria – poseł RP, Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka
83. Piwnik Emilia – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
84. Radwan-Röhrenscheff Marcin – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
85. Rekosh Edwin – Public Interest Law Initiative, Nowy Jork–Budapeszt
86. Rękas Agnieszka – Sąd Rejonowy, Częstochowa
87. Rzepliński Andrzej – Helsińska Fundacja Praw Człowieka
88. Sadowski Marek – Ministerstwo Sprawiedliwości
89. Sesickas Linas – adwokat, Litwa
90. Siechowicz Arkadiusz – Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa
91. Sieniow Tomasz – Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa
92. Sikorski Jacek – Ministerstwo Sprawiedliwości
93. Siudowski Marek – Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa
94. Skalimowska Barbara – Komisja Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej
95. Skierczyński Lech – Okręgowa Izba Radców Prawnych
96. Skoczek Joanna – Ministerstwo Sprawiedliwości
97. Solarz Andrzej – Sąd Apelacyjny, Kraków
98. Struś-Wołos Monika – Okręgowa Rada Adwokacka
99. Szachułowicz Hanna – Sąd Apelacyjny, Warszawa
100. Szolc-Nartowski Bartosz – Biuro Porad Obywatelskich, Gdańsk
101. Szpunar Krystyna – Okręgowa Rada Adwokacka
102. Szydło Bronisław – Krajowa Rada Sądownictwa

103. Ślązak Maria – Krajowa Rada Radców Prawnych
104. Śpiechowicz Jolanta – Sąd Apelacyjny, Katowice
105. Terzieva Vessela – Public Interest Law Initiative, Nowy Jork–Budapeszt
106. Tokarz Bartłomiej – Ośrodek Praw Człowieka, Uniwersytet Jagielloński
107. Troszkiewicz Wojciech – Okręgowa Rada Adwokacka
108. Tulipan Marek – Helsińska Fundacja Praw Człowieka
109. Tymoszków Beata – Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia”
110. Waclawczyk Wiesław – Helsińska Fundacja Praw Człowieka
111. Warzeszkiewicz Joanna – Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników
112. Wendland–Gwoździcka Matylda – Wydział Prawa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań
113. Wiaderek Grzegorz – Fundacja im. Stefana Batorego
114. Winnicki Andrzej – Okręgowa Izba Radców Prawnych
115. Wojakowska–Skiba Anna – Polsko–Amerykańska Fundacja Wolności
116. Wojtal Wojciech – Studencka Poradnia Prawna
117. Wójcik Dobrochna – Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Ministerstwo Sprawiedliwości
118. Yoka–Dąbrowska Maria – Biuro Porad Obywatelskich, Wrocław
119. Zawistowski Dariusz – Sąd Apelacyjny, Wrocław
120. Zdybska Katarzyna – Uniwersytecka Poradnia Prawna, Uniwersytet Jagielloński
121. Zielińska Anna – Uniwersytecka Poradnia Prawna, Łódź
122. Zielińska Halina – Okręgowa Rada Adwokacka
123. Zoon Ina – konsultant projektu, Madryt
124. Żuber Bogusława – Sąd Apelacyjny, Poznań

**X.3. Program „Europejskiego forum pomocy prawnej”
(5–7 XII 2002 r., Budapeszt)**

**PROMOTING ACCESS TO JUSTICE IN CENTRAL
AND EASTERN EUROPE**

European Forum on Access to Justice

5–7 XII 2002; Budapest, Hungary

Thursday, December 5, 2002

Location: *Aula Room* of the Ministry of Justice of the Republic of Hungary
(1055 Budapest, Szalay u. 16.)

19.00 Keynote address by Ferenc Mádl, President of Hungary

19.45 Reception

Friday, December 6, 2002

Location: Conference Room of the Budapest Bar Association
(10.55 Budapest, Szalay u. 7.)

9.00–12.45 **Session I. Access to Justice in Central and Eastern Europe**

9.00–10.30 Welcoming remarks

András Szecskay, Vice–President of Budapest Bar Association

Miklós Hankó Faragó, Ministry of Justice, Hungary

Diana Wallis, Member of the European Parliament

Hans Jurgen Gruss, Chief Counsel, Europe and Central Asia, the World Bank

James Goldston, Open Society Justice Initiative

Edwin Rekosh, Public Interest Law Initiative, Columbia University,
on behalf of the Promoting Access to Justice Project

11.00–13.00 **Access to Justice in Central and Eastern Europe:**
presentation of the results of country reports on the 10 EU applicant
countries from CEE

Moderator: Edwin Rekosh

Presenter: Wiktor Osiatynski

Discussants:

Krassimir Kanev, Chairperson, Bulgarian Helsinki Committee

Łukasz Bojarski, Helsinki Foundation for Human Rights in Poland

Discussion

14.30–16.30 **Session II. International Standards on Access to Justice**

Moderator: Borislav Petranov, Senior Legal Officer, INTERIGHTS

Access to justice under international human rights treaties, Jeremy McBride,
University of Birmingham

Discussants:

Angel Galgo, Directorate General of Legal Affairs, Council of Europe

Caroline Morgan, European Commission, Justice and Home Affairs
Department, Judicial Cooperation in Criminal Matters

Robert Bray, Senior Legal Advisor to the Legal Affairs and Internal
Market Committee of the European Parliament

Discussion

Saturday, December 7, 2002

Location: Conference Room of the Budapest Bar Association
(10.55 Budapest, Szalay u. 7.)

9.30–11.30 **Session III. Organizing the legal aid system: comparative
experiences**

Moderator: Zaza Namoradze, Open Society Justice Initiative

Models of organization of the system for provision of legal aid,

Roger Smith, Director, JUSTICE, United Kingdom

Discussants:

Peter van den Biggelaar, Executive Director, the Legal Aid Board,
the Netherlands

Moshe Hacohen, District Public Defender of Jerusalem, Ministry
of Justice Office of the Public Defender, Israel

Daniel Greenberg, Executive Director, the New York Legal Aid Society

David McQuoid-Mason, Professor of Law, University of Natal, Durban,
South Africa

Rodney Warren, Chair, Access to Justice Committee, Law Society, UK

Discussion

12.00 –14.00 **Session IV. Access to Justice: the Way Ahead**

Moderator: Edwin Rekosh, Public Interest Law Initiative, Columbia
University

Lithuanian Legal Aid Reform, Rimvidas Kugis, Secretary of the Ministry
of Justice of Republic of Lithuania

Linas Sesickas, Legal Advisor, Open Society Fund, Lithuania

Ferenc Kőszeg, President, Hungarian Helsinki Committee

Solutions for improving the legal aid systems in CEE

Discussion

X.4. Informacja o badaniach empirycznych przeprowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka

X.4.1. Kalendarium badań, dobór próby, miejsce prowadzenia badań

Kalendarium badań (skrót):

- konsultacje narzędzi z grupą prowadzącą pilotaż 16 X 2001
- badania pilotażowe 17–26 X 2001
- spotkanie grupy prowadzącej pilotaż 27 X 2001
- szkolenie ankietatorów 31 XI 2001
- badania główne 3–16 XII 2001
- spotkania z sędziami IV–V 2002

Badania prowadzili absolwenci Szkoły Praw Człowieka prowadzonej przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Dobór grupy do badań empirycznych. Zakładaliśmy, że grupa badanych składać się będzie w 75% z osób ankietowanych w sądach i w 25% z osób ankietowanych w zakładach karnych. Zakładaliśmy, że w grupie osób ankietowanych w sądach kategoria osób nieposiadających reprezentacji prawnej stanowić będzie 60% badanych, zaś w zakładach karnych – 40%. Proporcja ta w grupie osób ankietowanych w zakładach karnych uległa niewielkiemu zachwianiu – skazani niereprezentowani stanowili tam 36% wszystkich badanych. Zakładaliśmy wstępnie, iż w grupach osób reprezentowanych przez prawnika osoby reprezentowane przez przedstawiciela z wyboru będą tak samo liczne jak te mające przedstawiciela z urzędu. Ostatecznie proporcje te ukształtowały się nieco inaczej – w sądach odpowiednio na poziomie 54% i 46%, zaś w zakładach karnych 43% i 57%.

Łącznie badaniami objęliśmy 809 osób, w tym:

- w sądach – osoby niereprezentowane – 367,
- w sądach – osoby reprezentowane przez adwokata lub radcę prawnego – 242 (111 – z urzędu; 131 – z wyboru),
- w zakładach karnych – osoby reprezentowane – 129 (73 – obrońca z urzędu; 55 – obrońca z wyboru),
- w zakładach karnych – osoby niereprezentowane – 72.

Sądy. Respondentami były osoby występujące jako strony w aktualnie toczących się postępowaniach przed sądami rejonowymi.

Badania przeprowadzono w 34 sądach rejonowych w następujących miejscowościach: Będzin, Białystok, Bielsk Podlaski, Bielsko-Biała, Biłgoraj, Brodnica, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Cieszyn, Częstochowa, Dębica, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Grudziądz, Katowice, Kępno, Kielce, Lublin, Mysłowice, Nowa Sól, Pszczyna, Skarżysko-Kamienna, Sosnowiec, Stalowa Wola, Tarnowskie Góry, Toruń, Warszawa, Wejherowo, Wieluń, Wrocław, Zielona Góra, Żywiec.

Zakłady karne. Respondentami były osoby prawomocnie skazane za występki w 2000 lub 2001 r. (i aktualnie odbywające karę pozbawienia wolności orzeczoną w wyroku, który zapadł w sprawie będącej przedmiotem badania). Wybrano skazanych za występki czyli przestępstwa zagrożone karą, której dolna granica jest niższa niż 3 lata pozbawienia wolności i nie stwarza sytuacji obrony obowiązkowej z powodu zagrożenia surową karą.

Badania przeprowadzono w ośmiu zakładach karnych (ZK) lub oddziałach więziennych w aresztach śledczych (AŚ): ZK Chełm, ZK Kłodzko, AŚ Kraków, ZK Łowicz, AŚ Piotrków Trybunalski – Oddział Zewnętrzny Golesze, ZK Potulice, AŚ Warszawa Służewiec, ZK Wrocław.

Badania opinii przedstawicieli zawodów prawniczych (przeprowadzono badania pilotażowe).

Adwokaci. 23 ankiety w okręgach: krakowskim, wałbrzyskim.

Radcy prawni. 19 ankiet w okręgach: opolskim, łódzkim, rzeszowskim, warszawskim.

Prokuratorzy. 10 ankiet w okręgu warszawskim.

Badania w organizacjach pozarządowych. Zbadano wedle przygotowanego kwestionariusza sześć organizacji pozarządowych udzielających porad prawnych i porad obywatelskich, z różnych miast.

Badania opinii sędziów. Przeprowadzono rozmowy z prezesami sądów rejonowych (2) i okręgowych (2) oraz dwa spotkania z sześciuosobowymi grupami sędziów sądów rejonowych. Odbywano także spotkania indywidualne z sędziami.

X.4.2. Lista osób prowadzących badania

Badania pilotażowe:

1. Budnik Krzysztof
2. Cybulski Sławomir
3. Czernicki Filip
4. Czyszek Alicja
5. Drozdowicz Bogdan
6. Kasprzak Henryk
7. Kędzierska Maria
8. Krempkowski Andrzej
9. Malarczyk Joanna
10. Mazur Maria
11. Mularczyk Arkadiusz
12. Podsiadło–Dacewicz Izabella
13. Swaton Jerzy
14. Szczepańska Renata
15. Wrzosek Anna
16. Zając Beata

Badania główne:

1. Bajko Anna
2. Błażejczyk Lidia
3. Chrzan Aleksander
4. Cybulski Sławomir
5. Czyszek Alicja
6. Dobrychłop Karolina
7. Drewniak Dorota
8. Jankiewicz Justyn
9. Kańtoch Olga
10. Kasprzak Henryk
11. Kędzierska Maria
12. Koszur Maria
13. Kraszewska Anna
14. Kucharczak Mirosława
15. Kurkiewicz Katarzyna
16. Machocka Anna
17. Małys Emilia
18. Marasz Mieczysław
19. Mazur Maria
20. Paprocka–Piotrowska Barbara
21. Płonka Adam
22. Płosaj Anna
23. Podsiadło–Dacewicz Izabela
24. Sokołowska Katarzyna
25. Szczepańska Renata
26. Szostak Henryk
27. Tomczyk Cezary
28. Tulipan Marek
29. Waclawczyk Wiesław
30. Wapiennik Ewa
31. Węgrzyn Mirosław
32. Wrzosek Anna
33. Wypych Małgorzata

X.5. Narzędzia wykorzystane przy zbieraniu informacji

X.5.1. Kwestionariusz dla osoby niereprezentowanej przez adwokata / radcę prawnego

W badaniach używano odrębnych kwestionariuszy dla osób badanych w sądach i zakładach karnych. Dla potrzeb niniejszej publikacji ankiety ujednolicono, zaznaczając różnice między ankietami używanymi w sądach i zakładach karnych.

Dzień dobry Pani/Panu. Chciałabym/Chciałbym porozmawiać na temat pewnych kwestii związanych z pomocą prawną w Pani/Pana sprawie. Badania przeprowadzane są przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w Warszawie. Celem badań jest ustalenie, w jakim stopniu stającym przed sądem zapewniona jest pomoc prawna. Badanie jest anonimowe. Wyniki badań będą wykorzystane wyłącznie w formie zbiorczej.

1. Czy miał/a Pan/i jedną, czy kilka spraw w sądzie?

1. jedną sprawę 2. kilka spraw

Jeśli odpowiedź 1.2: Czy moglibyśmy porozmawiać o sprawie ostatniej (a jeśli toczą/toczyły się równocześnie, to proszę wybrać sprawę dla Pani/Pana najważniejszą).

Czas rozpoczęcia rozmowy:

OTRZYMANIE POMOCY PRAWNEJ

2. Czy w Pana/Pani aktualnej sprawie próbował/a Pan/i znaleźć adwokata/radcę prawnego?

1. tak (*pomiń pytanie 4.1 i 4.2*)
2. nie (*przejdź do pytania 4.1 i pomiń pytania 7–12*)

3. Jeśli tak, to w jaki sposób?

1. złożyłem/am wniosek (prosiłem/prosiłam o to sąd)
2. w kancelarii adwokackiej/radcowskiej
3. przez rodzinę lub znajomych
4. w sądzie 7. w inny sposób (jak?)

[w ankietach dla osadzonych w ZK dodatkowo odpowiedzi:

5. przez współosadzonych, 6. przez wychowawcę]

4.1. Jeśli nie, to dlaczego? (*proszę wybrać nie więcej niż dwie odpowiedzi*)

1. nie wiedziałem(am), jak znaleźć 2. nie jest mi potrzebny (sam sobie radzę)
3. „mówi się”, że jest za drogi
4. inne przyczyny jakie?

4.2. Jeśli nie, to czy chciałby Pan/i mieć pomoc adwokata/radcy prawnego przy prowadzeniu tej sprawy?

1. tak dlaczego?
2. nie dlaczego?

5. Czy wie Pan/i o tym, że osoby, których nie stać na wynajęcie prawnika, mogą złożyć wniosek do sądu i uzyskać tzw. adwokata z urzędu, który jest opłacany z pieniędzy państwowych?

1. tak 2. nie

6. Jeśli tak, to skąd Pan/i się o tym dowiedział/a?

(można zaznaczyć tylko jedną odpowiedź – skąd badany dowiedział się po raz pierwszy)

1. sąd 2. rodzina, znajomi 3. lektura (książka, ulotka itp.)
4. pomoc organizacji społecznej 5. prokurator 6. kurator
9. inne źródła jakie?

[w ankietach dla osadzonych w ZK dodatkowo odpowiedź: 7. wychowawcy, 8. współosadzeni]

7. Jeśli próbował/a Pan/i wynająć prywatnie adwokata/radcę prawnego, to dlaczego się nie udało?

1. nie chciał wziąć sprawy dlaczego?
2. był za drogi 3. inna przyczyna jaka?

8. Na jakiej podstawie występował/a Pan/i o adwokata/radcę prawnego z urzędu, jakich argumentów Pan/i użył/a?

9. Jakie informacje/dokumenty musiał/a Pan/i dołączyć do wniosku?

1. żadnych, wystarczył sam wniosek 2. dodatkowe wyjaśnienia ustne przed sądem
3. zaświadczenie z urzędu skarbowego 4. zaświadczenie o zarobkach
5. zaświadczenie z opieki społecznej 7. inne jakie?

[w ankietach dla osadzonych w ZK dodatkowo odpowiedź: 6. zaświadczenie z ZK o braku zatrudnienia z powodu braku pracy]

10. Czy sąd wymagał dodatkowych dokumentów lub informacji?

1. tak 2. nie 3. nie wiem/nie pamiętam

11. Jeśli tak, to jakich i w jaki sposób?

12. Dlaczego sąd nie przyznał adwokata/radcy prawnego z urzędu – jaka była argumentacja sądu?

.....

DODATKOWA POMOC PRAWNA

13. Czy próbował/a Pan/i uzyskać poradę lub pomoc prawną w jakiś inny sposób?

1. tak
2. nie dlaczego? (pomiń pytanie 14 i 15)

14. Jeśli tak, to u kogo?

1. organizacja społeczna jaka?
2. instytucja państwowa jaka?.....
3. znajomi lub rodzina
4. ulotki, książki, kodeksy
5. w inny sposób jaki?

Jeżeli na pytanie 14 jest odpowiedź 1. lub 2.

15. Z jakim skutkiem? (wymienić, w jakiej organizacji lub instytucji)

1. odmówili pomocy z jakim uzasadnieniem?
2. nie odpisali na list
3. udzielili porady
4. udzielili pomocy w zredagowaniu pisma
5. inne jakie?

16. Czy wie Pan/i, że adwokaci i radcy prawni mają spisane zasady wykonywania swoich zawodów, tzw. zasady etyki zawodowej?

1. tak 2. nie (przejdź do pyt. 19)

Jeśli odpowiedź 16.1

17. Czy mógłby/aby Pan/i podać jakieś przykłady takich zasad?

- 1.tak
- 2.nie

Jeśli odpowiedź 16.1

18. Czy mógłby/aby Pan/i powiedzieć, skąd się Pan/i dowiedział/a o tych zasadach?

19. Czy wie Pan/i, że adwokaci i radcy prawni muszą być ubezpieczeni i jeśli prowadząc sprawę zaniedbają swoje obowiązki i wyrządzą klientowi szkodę, klient może uzyskać odszkodowanie z tego ubezpieczenia?

1. tak, wiem o takim ubezpieczeniu
2. nie, nie wiem o takim ubezpieczeniu

20. Czy wie Pan/i, co zrobić, jeśli adwokat/radca prawny nie wypełnia swoich obowiązków?

1. tak co?
2. nie

21. W jakim charakterze występuje Pan/i w sprawie? [pytanie tylko w ankiecie sądowej]

1. powód 2. pozwany 3. oskarżony 4. oskarżyciel posiłkowy
5. oskarżyciel prywatny 6. interwenient 7. wnioskodawca

[w ankiecie dla ZK pytanie 21: Z jakiego/jakich artykułów był/a Pan/i oskarżony/a (rodzaj przestępstwa) – proszę uwzględnić, czy stary czy nowy k.k.]

22. Przed jakim sądem rozpoczęła się Pana/Pani sprawa?

1. Sąd Rejonowy w
2. Kolegium ds. wykroczeń w

[w ankiecie dla ZK pytanie 22: Jaki zapadł wyrok?

1. poniżej 1 roku 2. od 1 roku do 3 lat 3. powyżej 3 lat do 6 lat
4. powyżej 6 lat do 10 lat 5. powyżej 10 lat]

23. W jakim wydziale sądu toczy się sprawa?

1. cywilny 2. karny 3. karno–cywilny 4. rodzinny i nieletnich
5. pracy 6. gospodarczy 7. wieczystoksięgowy 8. rejestrowy

[w ankiecie dla ZK pytanie 23: Przed jakim sądem rozpoczęła się Pana/Pani sprawa?

1. Sąd Rejonowy w 2. Sąd Okręgowy w

24. Charakter sprawy, np. spadkowa, o alimenty

[pytanie tylko w ankietach sądowych]

METRYCZKA

25. Płeć

1. kobieta 2. mężczyzna

26. Wiek

1. do 30 2. 31 – 40 3. 41 – 50 4. 51 – 60 5. powyżej 60

27. Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?

[pytanie tylko w ankietach sądowych]

1. nie starcza nawet na 2. z trudem starcza
 codzienne wydatki na codzienne wydatki
3. starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać

4. żyjemy dobrze, starcza nam na wiele

28. Wykształcenie

1. niepełne podstawowe 2. podstawowe 3. zawodowe 4. średnie
5. niepełne wyższe 6. wyższe

29. Która to Pana/i sprawa w sądzie w charakterze strony?

[w ankietach dla ZK: Która to była Pana sprawa w sądzie jako oskarżonego?]

1. pierwsza 2. druga 3. trzecia 4. czwarta (lub więcej)

30. Czy chciałby/chciałaby Pan/i dodać coś jeszcze na temat problemów poruszonych w ankiecie?

.....

Dziękuję Pani/Panu za rozmowę i udzielenie odpowiedzi.

Czas zakończenia rozmowy:

ANEKS DLA ANKIETERA

1. Data przeprowadzenia wywiadu. 2. Czas trwania wywiadu (w minutach)

3. Stosunek respondenta do wywiadu:

1. przychylny 2. obojętny 3. niechętny
4. uwagi

4. Czy pytania były zrozumiałe?

1. tak, wszystkie były zrozumiałe 2. nie, wszystkie były niezrozumiałe
3. niektóre były niezrozumiałe Które?

5. Uwagi ankietera (sprawy nieporuszone w pytaniach, a wynikłe w trakcie rozmowy, ciekawostki, inne)

Imię i nazwisko ankietera

Podpis ankietera

X.5.2. Kwestionariusz dla osoby reprezentowanej przez adwokata / radcę prawnego

W badaniach używano odrębnych kwestionariuszy dla osób badanych w sądach i zakładach karnych. Dla potrzeb niniejszej publikacji ankiety ujednolicono, zaznaczając różnice między ankietami używanymi w sądach i zakładach karnych.

Dzień dobry Pani/Panu. Chciałabym/Chciałbym porozmawiać na temat pewnych kwestii związanych z pomocą prawną w Pani/Pana sprawie. Badania przeprowadzane są przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w Warszawie. Celem badań jest ustalenie, w jakim stopniu stającym przed sądem zapewniona jest pomoc prawna. Badanie jest anonimowe. Wyniki badań będą wykorzystane wyłącznie w formie zbiorczej.

1. Czy miał/a Pan/i jedną czy kilka spraw w sądzie?

1. jedną sprawę 2. kilka spraw

Jeśli odpowiedź 1.2 Czy moglibyśmy porozmawiać o sprawie ostatniej? (Jeśli toczą/toczyły się równocześnie, proszę wybrać sprawę dla Pani/Pana najważniejszą).

2. Czy w tej sprawie miał/a Pan/i adwokata czy radcę prawnego?

[tylko w ankietach sądowych]

1. adwokata 2. radcę prawnego

Jeśli w sprawie występowało więcej prawników niż jeden, chcielibyśmy porozmawiać o pierwszym, który występował w sprawie.

Czas rozpoczęcia rozmowy:

OTRZYMANIE POMOCY PRAWNEJ

3. W jaki sposób uzyskał/a Pan/i adwokata / radcę prawnego?

1. z wyboru – wynajęty prywatnie *(opuść pyt. 7–10)*
2. z wyboru – bo sąd odrzucił mój wniosek o adwokata z urzędu
3. z urzędu – na mój wniosek (z powodu braku pieniędzy na adwokata) *(przejdź do pytania 5)*
4. z urzędu – obrona obowiązkowa (m.in. jeśli leczony psychiatrycznie lub sprawa w I inst. przed sądem okręgowym w przypadku pozbawienia wolności) *(przejdź do pytania 5)*
5. z urzędu – w inny sposób, jaki?..... (np. sędzia zaproponował, kurator wystąpił o to do sądu) *(przejdź do pytania 5)*

4. Jeżeli adwokat/radca prawny jest z wyboru – jak Pan/i go wybrała:

(proszę zaznaczyć jedną odpowiedź)

1. w kancelarii adwokackiej/radcowskiej 2. przez rodzinę lub znajomych
3. w sądzie 6. w inny sposób (jak?)

[w ankietach dla osadzonych w ZK dodatkowo odpowiedzi: 4. przez współosadzonych,
5. przez wychowawcę]

5. Czy miał/a Pan/i kłopoty ze znalezieniem (uzyskaniem) adwokata/radcy prawnego?

1. tak jakie? 2. nie

6.1. Czy wie Pan/i o tym, że osoby, których nie stać na wynajęcie prawnika, mogą złożyć wniosek do sądu i uzyskać tzw. adwokata z urzędu, który jest opłacany z pieniędzy państwowych?

1. tak 2. nie

6.2. Jeśli tak, to skąd Pan/i się o tym dowiedział/a?

(można zaznaczyć jedną odpowiedź – skąd badany dowiedział się po raz pierwszy)

1. sąd 2. rodzina, znajomi 3. lektura (książka, ulotka itp.)
4. pomoc organizacji społecznej 5. prokurator 6. kurator
9. inne źródła (jakie?)

[w ankietach dla osadzonych w ZK dodatkowo odpowiedzi: 7. wychowawcy, 8. współosadzeni]

PYTANIA 7–10 DOTYCZĄ TYLKO ADWOKATA Z URZĘDU

7. Na jakiej podstawie występował/a Pan/i o adwokata/radcę prawnego z urzędu (jakich argumentów Pan/i użył/a)?

8. Jakie informacje/dokumenty musiał/a Pan/i dołączyć do wniosku?

(można zaznaczyć kilka odpowiedzi)

1. żadnych, wystarczył sam wniosek 2. dodatkowe wyjaśnienia ustne przed sądem
3. zaświadczenie z urzędu skarbowego 4. zaświadczenie o zarobkach

5. zaświadczenie z opieki społecznej 7. inne (jakie?)

[w ankietach dla osadzonych w ZK dodatkowo odpowiedź: 6. zaświadczenie z ZK o braku zatrudnienia z powodu braku pracy]

9. Czy sąd wymagał dodatkowych dokumentów lub informacji?

1. tak 2. nie 3. nie wiem/nie pamiętam

10. Jeśli tak, to jakich i w jaki sposób?**JAKOŚĆ PRACY ADWOKATA / RADCY PRAWNEGO****11. Czy był(a)/jest Pan/i zadowolony/a ze współpracy z adwokatem/radcą prawnym?**

1. jestem zadowolony/a *(pomiń pytania od 14 do 18)*
 2. jestem raczej zadowolony/a *(pomiń pytania od 14 do 18)*
 3. jestem raczej niezadowolony/a
 4. jestem niezadowolony/a
 5. trudno ocenić

12. Z czego był /jest Pan/i najbardziej zadowolony/a? (można zaznaczyć najwyżej trzy odpowiedzi)	13. Z czego była /jest Pan/i najbardziej niezadowolony/a? (można zaznaczyć najwyżej trzy odpowiedzi)
1. jest zaangażowany w sprawę, stara się 2. dobrze zna sprawę i akta sprawy 3. informuje mnie, co się dzieje w sprawie 4. spotyka się ze mną w związku ze sprawą 5. uzgadnia linię postępowania 6. przychodzi na rozprawy 7. bierze aktywny udział w rozprawie 8. jest sympatyczny / grzeczny 9. bo wygrałem sprawę 10. inne przyczyny jakie?	21. nie jest zaangażowany, nie stara się 22. nie zna sprawy i akt 23. nie informuje mnie, co się dzieje w sprawie 24. nie spotyka się ze mną w związku ze sprawą 25. nie uzgadnia postępowania 26. nie przychodzi na rozprawy 27. nie bierze aktywnego udziału w rozprawie 28. jest niesympatyczny / niegrzeczny 29. bo przegrałem sprawę 30. inne przyczyny jakie?

14. Jeśli był(a)/jest Pan/i raczej niezadowolony/a lub niezadowolony/a ze współpracy, to czy zrobił/a Pan/i coś w tej sytuacji?

1. tak 2. nie *(przejdź do pyt. 18)* 3. trudno powiedzieć

15. Proszę powiedzieć, co Pan/i zrobił/a:

1. przeprowadzenie rozmowy z adwokatem / radcą prawnym
(przejdź do pytania 19)
 2. złożenie skargi
 3. inne *(jakie?) (przejdź do pytania 19)*

Jeśli odpowiedź 15.2.

16. Do kogo Pan/i złożył/a skargę?

17. Jaki skutek to działanie przyniosło?

18. Jeśli nie podjął/ęła Pan/i żadnych działań, to dlaczego?

19. Czy wie Pan/i, że adwokaci i radcy prawni mają spisane zasady wykonywania swoich zawodów (tzw. zasady etyki zawodowej)?

1. tak 2. nie (przejdź do pyt. 22)

Jeśli odpowiedź 19. 1

20. Czy mógłby/aby Pan/i podać jakieś przykłady takich zasad?

1.tak 2.nie

Jeśli odpowiedź 19. 1

21. Czy mógłby/aby Pan/i powiedzieć, skąd się Pan/i dowiedział/a o tych zasadach?

22. Czy wie Pan/i, że adwokaci i radcy prawni muszą być ubezpieczeni i jeśli prowadząc sprawę zaniedbają swoje obowiązki i wyrządzą klientowi szkodę, klient może uzyskać odszkodowanie z tego ubezpieczenia?

1. tak, wiem o takim ubezpieczeniu 2. nie, nie wiem o takim ubezpieczeniu

23. Czy wie Pan/i co zrobić, jeśli adwokat/radca prawny nie wypełnia swoich obowiązków?

1. tak (co?) 2. nie

24. W jaki sposób adwokat/radca prawny prowadził sprawę?

1. sam (przejdź do pyt. 27) 2. przez substytutów – zastępców
3. częściowo sam, częściowo przez substytutów

25. Ilu było substytutów (zastępców)? (ile osób?)

1. jeden 2. dwóch 3. trzech 4. czterech lub więcej

26. Czy zastępcy byli przygotowani do rozprawy?

1. tak, wszyscy 2. niektórzy tak, niektórzy nie 3. nie, żaden z nich
4. trudno mi ocenić

27. Ile w sumie rozpraw odbyło się w całej sprawie?

1. 1 – 3 2. 4 – 6 3. 7 – 10 4. powyżej 10

KOSZTY

(jeżeli adwokat/radca prawny z wyboru, zadajemy pytania 28–35, jeśli adwokat/radca prawny z urzędu – przejdź do pytania 36)

28. Jeśli obrona z wyboru – czy uważa Pan/i, że honorarium adwokackie / radcowskie za prowadzenie sprawy było / jest?

- | | |
|---|---|
| 1. za wysokie | 2. odpowiednie do rodzaju prowadzonej sprawy
(przejdź do pytania 30) |
| 3. za niskie | (przejdź do pytania 29.2) |
| 4. trudno powiedzieć
(przejdź do pytania 30) | 5. odmowa odpowiedzi
(przejdź do pytania 30) |

Jeśli odpowiedź 28. 1

29. 1. Proszę powiedzieć, dlaczego za wysokie? (rozmowa o kosztach)

.....

Jeśli odpowiedź 28. 3

29. 2. Proszę powiedzieć, dlaczego za niskie? (rozmowa o kosztach)

.....

30. Czy mogłaby Pani / mógłby Pan powiedzieć, ile i za co Pan/i zapłacił/a?

.....

(nie nalegamy na odpowiedź)

31. Czy adwokat/radca prawny dawał / daje Panu/i dowody wpłat (rachunki, faktury), kiedy bierze honorarium?

- | | | |
|------------------------------|--------|--------------------------------------|
| 1. tak | 2. nie | 3. tak, ale tylko za niektóre usługi |
| 4. inne rozwiązanie (jakie?) | | |

32. Czy Pan/i prosił/a o rachunek?

- | | |
|---------------------------|--------------------------------|
| 1. tak (pomiń pytanie 34) | 2. nie (przejdź do pytania 34) |
|---------------------------|--------------------------------|

33. Jeśli prosił/a Pan/i o rachunek, to jaka była odpowiedź adwokata / radcy prawnego?

34. Jeśli nie prosił/a Pan/i o rachunek, to dlaczego? (można zaznaczyć więcej niż jedną odp.)

1. nie trzeba było prosić, adwokat / radca prawny sam dał rachunek
2. nie wiedziałem/am, że prawnik powinien dawać rachunki
3. to nie wypada
4. nie potrzebuję rachunku

5. inne (jakie?)

35. W jaki sposób płaci Pan/i adwokatowi / radcy prawnemu?

- | | |
|---|-----------------------|
| 1. za poszczególne czynności | 2. jednorazowo z góry |
| 3. na zakończenie sprawy umówioną kwotą | 4. inaczej (jak?) |

36.1. Obrona / pełnomocnictwo z urzędu – czy adwokat/radca prawny dawał do zrozumienia, że powinien Pan/i mu zapłacić lub domagał się pieniędzy?

1. tak 2. nie

36.2. Jeżeli tak, to ile, za co i w jaki sposób?

KONTROLA PRACY ADWOKATA/RADCY PRAWNEGO

37. Czy pyta Pan/i adwokata/radcę prawnego o jego czynności w sprawie, sprawdza, co zrobił?

1. tak (dlaczego?)
2. nie dlaczego? (najwyżej dwie odpowiedzi)
- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| 1. mam do niego zaufanie | 2. to nie wypada |
| 3. nie wiem jak | 4. inny powód (jaki?) |

Jeśli odpowiedź 37. 1.

38. Jeśli tak, to czy adwokat / radca prawny odpowiada, wyjaśnia?

1. tak, wyjaśnia mi wszystko 2. tak, ale niedokładnie
3. zbywa mnie 4. nie odpowiada wcale 5. inne (jakie?)

DODATKOWA POMOC PRAWNA

39. Czy próbował/a Pan/i uzyskać poradę lub pomoc prawną w jakiś inny sposób?

1. tak
2. nie (dlaczego?) (pomiń pytania 40 i 41)

40. Jeśli tak, to u kogo?

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------|
| 1. organizacja społeczna (jaka?) | 2. instytucja państwowa (jaka?) |
| 3. znajomi lub rodzina | 4. ulotki, książki, kodeksy |
| 5. w inny sposób (jaki?) | |

Jeżeli na pytanie 40 jest odpowiedź 1. lub 2 to:

49. Na co wystarczają dochody Pana/Pani rodziny?

1. nie starcza nawet na codzienne wydatki
2. z trudem starcza na codzienne wydatki
3. starcza na codzienne wydatki, ale na większe musimy oszczędzać
4. żyjemy dobrze, starcza nam na wiele

50. Wykształcenie

1. niepełne podstawowe 2. podstawowe 3. zawodowe
4. średnie 5. niepełne wyższe 6. wyższe

51. Która to Pana/i sprawa w sądzie w charakterze strony? [w ankietach dla osadzonych w ZK: Która to była Pana sprawa w sądzie jako oskarżonego?]

1. pierwsza 2. druga 3. trzecia 4. czwarta (lub więcej)

52. Czy chciałby / chciałyby Pan/i dodać coś jeszcze na temat problemów poruszonych w ankiecie?

Dziękuję Pani/Panu za rozmowę i udzielenie odpowiedzi.

Czas zakończenia rozmowy:

ANEKS DLA ANKIETERA

1. Data przeprowadzenia wywiadu.

2. Czas trwania wywiadu (w minutach)

3. Stosunek respondenta do wywiadu:

1. przychylny 2. obojętny 3. niechętny
4. uwagi

4. Czy pytania były zrozumiałe?

1. tak, wszystkie były zrozumiałe 2. nie, wszystkie były niezrozumiałe
3. niektóre były niezrozumiałe Które?

5. Uwagi ankietera (sprawy nieporuszone w pytaniach, a wynikię w trakcie rozmowy, ciekawostki, inne)

Imię i nazwisko ankietera.....

Podpis ankietera.....

X.5.3. Adwokaci – badanie opinii przedstawicieli zawodów prawniczych

1. Czy prowadzi Pan/i sprawy jako obrońca lub pełnomocnik z urzędu?

1. tak – karne 2. tak – cywilne 3. tak – administracyjne

4. nie prowadzę spraw z urzędu, ponieważ:

1. jestem zwolniony
2. robią to substytucji
3. z innych powodów

2. Jaki procent wszystkich spraw stanowią obecnie sprawy z urzędu w Pani/a referacie? %

3. Ile spraw z urzędu prowadzi Pan/Pani średnio w roku? spraw

4.1. Czy prowadząc sprawy z urzędu miał/a Pan/i w tym roku kłopoty z uzyskaniem wynagrodzenia za tę pracę?

1. tak 2. nie (proszę pominąć pytania 4.2, 4.3 i 4.4)

4.2. Jeśli tak, to jakiego rodzaju są to kłopoty? (np. opóźnienia – jak znaczne, inne)

4.3. Jeśli tak, to kiedy miało to miejsce?

4.4. Jeśli tak, to w jakim sądzie?

5.1. Czy sposób ustalania honorariów za prowadzenie spraw karnych z urzędu jest satysfakcjonujący?

1. tak (proszę pominąć pytanie 5.2) 2. nie

5.2. Jeżeli nie, to jaki sposób byłby dla Pana/Pani satysfakcjonujący? (prosimy o uzasadnienie, uwagi i ewentualne propozycje)

6.1. Czy stawki za sprawy karne z urzędu są satysfakcjonujące?

1. tak (proszę pominąć pytanie 6.2) 2. nie

6.2. Jeżeli nie, to jakie stawki uznał(a)by Pan/i za satysfakcjonujące? (prosimy o podanie przykładowych kwot – za całą sprawę lub za poszczególne czynności)

7.1. Czy sposób ustalania honorariów za prowadzenie spraw cywilnych z urzędu jest satysfakcjonujący?

1. tak (proszę pominąć pytanie 7.2) 2. nie

7.2. Jeżeli nie, to jaki sposób byłby dla Pana/Pani satysfakcjonujący? (prosimy o uzasadnienie, uwagi i ewentualne propozycje)

8.1. Czy stawki za sprawy cywilne z urzędu są satysfakcjonujące?1. tak (proszę pominąć pytanie 8.2) 2. nie **8.2. Jeżeli nie, to jakie stawki uznał(a)by Pan/i za satysfakcjonujące? (prosimy o podanie przykładowych kwot – za całą sprawę lub za poszczególne czynności)****9. W jaki sposób winno się Pana/Pani zdaniem odbywać wyznaczanie do spraw karnych z urzędu?****9.1. Organ wyznaczający**

1. wyznaczanie przez prezesa sądu
2. wyznaczanie przez okręgową radę adwokacką po przyznaniu przez sąd pełnomocnika z urzędu
3. inny organ jaki?

9.2. Sposób wyznaczenia

1. wyznaczanie z listy wszystkich adwokatów wg kolejności na liście
2. wyznaczanie z listy wszystkich adwokatów, według podanej przez adwokatów specjalizacji
3. wyznaczanie z listy adwokatów, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu
4. wyznaczanie z listy adwokatów, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu, z uwzględnieniem specjalizacji podanej przez adwokata
5. inny sposób jaki?

10. W jaki sposób winno się Pana/Pani zdaniem odbywać wyznaczanie do spraw cywilnych z urzędu?**10.1. Organ wyznaczający**

1. wyznaczanie przez prezesa sądu
2. wyznaczanie przez sędziego prowadzącego sprawę
3. wyznaczanie przez okręgową radę adwokacką po przyznaniu przez sąd pełnomocnika z urzędu
4. inny organ jaki?

10.2. Sposób wyznaczenia

1. wyznaczanie z listy wszystkich adwokatów wg kolejności na liście
2. wyznaczanie z listy wszystkich adwokatów wg podanej przez adwokatów specjalizacji
3. wyznaczanie z listy adwokatów, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu

4. wyznaczanie z listy adwokatów, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu, z uwzględnieniem specjalizacji podanej przez adwokata
5. inny sposób jaki?

11. W Pana/Pani praktyce liczba spraw z urzędu:

1. mogłaby być większa niż obecnie (wystarczyłoby Państwu czasu, by prowadzić więcej spraw z urzędu niż obecnie)
2. jest w sam raz 3. jest za duża 4. nie mam zdania

12. Ile w sumie spraw z urzędu mógłby Pan/mogłaby Pani prowadzić rocznie? spraw.

13. Prosimy o opinię, czy według Pana/Pani praca adwokatów z Pana/Pani izby w sprawach z urzędu ma (średnio biorąc) tak samo wysoką jakość co w sprawach z wyboru, pod względem:

13.1. Ilości spotkań z klientem

1. tak 2. nie
3. nie mam zdania

Uwagi i opinie

13.2. Częstości substytucji

1. tak 2. nie 3. nie mam zdania

Uwagi i opinie

13.3. Aktywności procesowej

1. tak 2. nie 3. nie mam zdania

Uwagi i opinie

13.4. Lektury akt

1. tak 2. nie 3. nie mam zdania

Uwagi i opinie

13.5. Innych czynności zawodowych

1. tak 2. nie jakich?
3. nie mam zdania

Uwagi i opinie

14. Jakie inne uwagi (problemy) ma Pani/Pan w związku z funkcjonującym systemem pomocy prawnej opłacanej przez Skarb Państwa?

14.1. Dotyczące prawa

14.2. Dotyczące praktyki

14.3. Wszelkie inne uwagi związane z systemem pomocy prawnej opłacanej przez Skarb Państwa

METRYCZKA

15. Jakiej izby jest Pan/i członkiem?

16. Forma wykonywania zawodu :

- 1. kancelaria indywidualna
- 2. spółka adwokacka
- 3. zespół adwokacki

17. Ile lat Pan/i wykonuje zawód adwokata (bez aplikacji)?

- 1. do 3
- 2. 4–6
- 3. 7–10
- 4. 11–20
- 5. ponad 20

18. Płeć

- 1. kobieta
- 2. mężczyzna

19. Wiek

- 1. do 30 lat
- 2. 31–40
- 3. 41–50
- 4. 51–60
- 5. 61 i więcej

Bardzo serdecznie dziękujemy za poświęcenie czasu na wypełnienie ankiety.

X.5.4. Radcy prawni – badanie opinii przedstawicieli zawodów prawniczych

Od 1997 r. istnieje możliwość wyznaczania radców prawnych na pełnomocników z urzędu.

1. Czy w Pani/Pana karierze zawodowej zdarzyło się wyznaczenie Pani/Pana jako pełnomocnika z urzędu?

1. tak
2. nie (proszę pominąć pytania 1.2, 1.3 i 1.4)

1.2. Jeżeli tak, to:

1. ile razy?
2. w jakiej sprawie? (charakter sprawy, np. gospodarcza, spadkowa)

1.3. Jeżeli tak, to czy miał/a Pan/i kłopoty z uzyskaniem wynagrodzenia?

1. tak
2. nie

1.4. Jakiego rodzaju były to kłopoty? (np. opóźnienia – jak znaczne, inne)

2. Czy podjął/ęłaby się Pan/i prowadzenia spraw z urzędu?

1. tak
2. nie (proszę pominąć pytanie 3)

uwagi:

3. Ile tego rodzaju spraw mógłby / mogłaby Pan/i poprowadzić w ciągu roku? spraw.

uwagi:

4. Czy sposób ustalania honorariów za prowadzenie spraw cywilnych z urzędu jest dla Pana/Pani satysfakcjonujący? (prosimy o uzasadnienie, uwagi i ewentualne propozycje)

1. tak (proszę pominąć pytanie 5)
2. nie
3. nie wiem (proszę pominąć pytanie 5)

uwagi:

5. Jeżeli nie, to jaki sposób byłby dla Pana / Pani satysfakcjonujący?

.....

6.1. Czy stawki za sprawy cywilne z urzędu są satysfakcjonujące?

1. tak (proszę pominąć pytanie 6.2)

2. nie

3. nie znam stawek (proszę pominąć pytanie 6.2)

uwagi:

6.2. Jeżeli nie, to jakie stawki uznał(a)by Pan/i za satysfakcjonujące? (prosimy o podanie przykładowych kwot – za całą sprawę lub za poszczególne czynności)

7. W jaki sposób winno się odbywać wyznaczanie do spraw z urzędu?

7.1. organ wyznaczający

1. wyznaczanie przez prezesa sądu
2. wyznaczanie przez sędziego prowadzącego sprawę
3. wyznaczanie przez okręgową izbę radców prawnych po przyznaniu przez sąd pełnomocnika z urzędu
4. inny organ jaki?

7.2. sposób wyznaczenia

1. wyznaczenie z listy wszystkich radców prawnych wg kolejności na liście
2. wyznaczenie z listy wszystkich radców prawnych z uwzględnieniem specjalizacji podanej przez radcę
3. wyznaczenie z listy radców prawnych, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu
4. wyznaczenie z listy radców prawnych, którzy zgłosili gotowość prowadzenia spraw z urzędu, z uwzględnieniem specjalizacji podanej przez radcę
5. w inny sposób jaki?

8. Jakie inne uwagi ma Pan/Pani w związku z funkcjonującym systemem pomocy prawnej opłacanej przez Skarb Państwa?

8.1. Dotyczące prawa

8.2. Dotyczące praktyki

8.3. Wszelkie inne uwagi związane z systemem pomocy prawnej opłacanej przez Skarb Państwa

METRYCZKA

9. Jakiej izby jest Pan/i członkiem?

10. Forma wykonywania zawodu:

1. umowa o pracę 2. kancelaria indywidualna
3. spółka radcowska 4. forma mieszana

11. Ile lat wykonuje Pan/i zawód radcy prawnego (bez aplikacji)?

1. do 3 2. 4–6 3. 7–10 4. 11–20 5. ponad 20

12. Płeć:

1. kobieta 2. mężczyzna

13. Wiek

1. do 30 lat 2. 31–40 3. 41–50 4. 51–60 5. 61 i więcej

Bardzo serdecznie dziękujemy za poświęcenie czasu na wypełnienie ankiety.

X.5.5. Prokuratorzy – badanie opinii przedstawicieli zawodów prawniczych

1. Czy zdarza się, że na podstawie pouczenia stanowiącego załącznik do protokołu przesłuchania podejrzanego, sporządzanego przez prokuratora, podejrzany zwraca się o objaśnienie, na czym polega prawo do korzystania z pomocy obrońcy?

1. tak, często 2. tak, ale rzadko 3. nie zdarza się
4. uwagi

2. Czy w ostatnich 30 dniach zdarzyło się Panu/i poinformować podejrzanego o możliwości uzyskania pomocy obrońcy z urzędu ustanawianego w przypadku, gdy nie jest w stanie ponieść kosztów obrony?

1. tak 2. nie 3. nie miałam/em w tym czasie kontaktu z podejrzanymi

Jeśli tak to:

2.1 Ilu

2.2 Co Pana/ią do tego skłoniło?

3.1. Czy zdarza się, że podejrzany w początkowym stadium postępowania (bezpośrednio po zatrzymaniu, doprowadzeniu, przedstawieniu zarzutów) składa wnioski o wyznaczenie obrońcy z urzędu z powodu niemożności poniesienia kosztów obrony?

1. tak, często 2. tak, ale rzadko 3. nie zdarza się
4. uwagi

3.2. Jeśli zdarza się, że podejrzany składa wnioski o wyznaczenie obrońcy z urzędu z powodu niemożności poniesienia kosztów obrony, na jakim etapie postępowania się to dzieje? Proszę zaznaczyć dwie najczęściej występujące sytuacje.

1. z chwilą doprowadzenia do prokuratury 2. po otrzymaniu pouczenia
3. w późniejszym etapie postępowania przygotowawczego 4. po skierowaniu aktu oskarżenia do sądu
5. w toku rozprawy

4. Co doradziłby/aby Pan/i osobie, która by zapytała, w jaki sposób „należycie wykazać” (art. 78 k.p.k.) brak możliwości poniesienia kosztów obrony ?
.....

Czy uważa Pan/i, że rolą prokuratora jest?**5.1. Objawianie zawartej w pouczeniu informacji o prawie do korzystania z pomocy obrońcy?**

1. tak 2. nie 3. tak, ale tylko w określonych przypadkach
4. jeśli odpowiedź 3., w jakich przypadkach?
5. uwagi

Czy uważa Pan/i, że rolą prokuratora jest?**5.2. Informowanie o możliwości złożenia wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu z powodu niemożności poniesienia kosztów obrony?**

1. tak 2. nie 3. tak, ale tylko w określonych przypadkach
4. jeśli odpowiedź 3., w jakich przypadkach?
5. uwagi

Czy uważa Pan/i, że rolą prokuratora jest?**5.3. Udzielanie szczegółowych informacji, jak to zrobić (m.in. w jaki sposób „nałożyć wykazać” brak środków).**

1. tak 2. nie 3. tak, ale tylko w określonych przypadkach
4. jeśli odpowiedź 3., w jakich przypadkach?
5. uwagi

Czy uważa Pan/i, że rolą prokuratora jest?**5.4. Pomoc w sporządzeniu takiego wniosku?**

1. tak 2. nie 3. tak, ale tylko w określonych przypadkach
4. jeśli odpowiedź 3., w jakich przypadkach?
5. uwagi

6. Jak długo trwa w praktyce wyznaczenie przez sąd podejrzanemu obrońcy z urzędu w przypadku złożenia takiego wniosku przez podejrzanego lub oskarżonego? (można zaznaczyć do dwóch najczęściej występujących przypadków)

1. kilka godzin 2. do 48 godzin 3. do 3 dni
4. do 7 dni 5. ponad 7 dni 6. nie wiem
7. uwagi

7. Jak długo trwa w praktyce wyznaczenie przez sąd podejrzanemu obrońcy z urzędu w sytuacji obrony obligatoryjnej? (można zaznaczyć do dwóch najczęściej występujących przypadków)

1. kilka godzin 2. do 48 godzin 3. do 3 dni 4. do 7 dni
5. ponad 7 dni 6. nie wiem
7. uwagi

8. W jaki sposób winno się Pana/Pani zdaniem odbywać wyznaczanie obrońcy z urzędu?

1. tak jak dotychczas 2. należy zmienić obowiązujące przepisy
3. Jeśli odpowiedź 2., to prosimy o propozycje

9. Prosimy o opinię, czy według Pani/Pana praca adwokatów w sprawach z urzędu ma (średnio biorąc) taką samą jakość co w przypadkach obrony z wyboru.

9.1. Obrońcy z urzędu spotykają się z klientem tymczasowo aresztowanym

1. częściej 2. nie ma różnicy 3. rzadziej

9.2. Obrońcy z urzędu biorą udział w przesłuchaniach

1. częściej 2. nie ma różnicy 3. rzadziej

9.3. Obrońcy z urzędu zaznajamiają się z aktami (końcowe zaznajomienie przed wniesieniem aktu oskarżenia).

1. dłużej 2. nie ma różnicy 3. krócej

9.4. Obrońcy z urzędu formułują/zgłaszają wnioski dowodowe

1. częściej 2. nie ma różnicy 3. rzadziej

9.5. Obrońcy z urzędu udzielają substytucji kolegom

1. częściej 2. nie ma różnicy 3. rzadziej

9.6. Obrońcy z urzędu wnoszą zażalenia na postanowienie w przedmiocie tymczasowego aresztowania

1. częściej 2. nie ma różnicy 3. rzadziej

9.7. Obrońcy z urzędu wnoszą apelacje

1. częściej 2. nie ma różnicy 3. rzadziej

9.8. Mowy końcowe obrońców z urzędu są

1. dłuższe 2. nie ma różnicy 3. krótsze

9.9. Czy zgadza się Pan/i z poglądem, że mowy końcowe obrońców z urzędu są częściej polemiką „co do kary”, niż koncentrują się na szczegółowym omówieniu stanu faktycznego, dowodów, kwalifikacji prawnej, orzecznictwa.

1. nie zgadzam się
2. nie ma różnicy
3. zgadzam się

10. Czy dostrzega Pan/i różnicę w zaangażowaniu i jakości prowadzonej obrony z urzędu między doświadczonymi adwokatami a aplikantami adwokackimi?

1. nie dostrzegam różnicy
2. dostrzegam różnicę na korzyść doświadczonych adwokatów
3. dostrzegam znaczną różnicę na korzyść doświadczonych adwokatów
4. dostrzegam różnicę na korzyść aplikantów
5. dostrzegam znaczną różnicę na korzyść aplikantów
6. uwagi

11. Czy wynagrodzenie obrońców z urzędu jest Państwa zdaniem adekwatnym honorarium za ich pracę?

1. tak, wydaje się odpowiednie
2. nie, jest za niskie
3. nie, jest za wysokie
4. nie mam zdania
5. uwagi

12. Jakie inne uwagi (problemy) ma Pani/Pan w związku z funkcjonującym systemem pomocy prawnej opłacanej przez Skarb Państwa?

1. dotyczące prawa
2. dotyczące praktyki
3. wszelkie inne uwagi związane z systemem pomocy prawnej opłacanej przez Skarb Państwa

METRYCZKA**1. Okręg sądowy :****2. Funkcja**

1. prokurator
2. asesor

3. Prokuratura

1. rejonowa
2. okręgowa

4. Staż (w latach) pełnienia funkcji (asesor / prokurator łącznie)**5. Płeć**

1. kobieta
2. mężczyzna

6. Wiek

1. do 30 lat
2. 31–40
3. 41–50
4. 51–60
5. 61 i więcej

X.5.6. Kwestionariusz organizacji

Ankiety prosimy wypełnić pismem drukowanym (lub komputerowo i przesłać pocztą elektroniczną).

INFORMACJE O ORGANIZACJI

1. Nazwa organizacji

2. Status prawny (prosimy zaznaczyć lub opisać w przypadku odpowiedzi 3.)

1. stowarzyszenie 2. fundacja

3. inny, jaki?

3. Rok założenia

4. Adres

5. Telefon

6. Fax

7. E-mail

8. Adres WWW

9. Czy Państwa organizacja ma oddziały terenowe? (jeżeli tak, to prosimy o podanie w ankiecie informacji tylko z jednego oddziału).

1. tak 2. nie

Prosimy o podanie adresów oddziałów.

INFORMACJE O DZIAŁALNOŚCI ORGANIZACJI

10. Czy Państwa organizacja udziela pomocy prawnej (rozumianej szeroko – jako np. porady lub/i opinie, pośrednictwo, reprezentacja itp.) (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X).

1. tak 2. nie

11. Od kiedy Państwa organizacja udziela pomocy prawnej? Od lat.

12. Rodzaj spraw, w których udzielają Państwo pomocy prawnej (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „inne” również opisać. Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź).

1. cywilne 2. rodzinne 3. karne 4. administracyjne

5. inne (jaki?)

13. Rodzaj podejmowanych przez Państwa działań (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X i podać liczbę poszczególnych działań w ciągu ostatniego całego miesiąca)

- | | | |
|--|--------------------------|-------|
| 1. ustne porady prawne (spotkanie) | <input type="checkbox"/> | |
| 2. telefoniczne porady prawne | <input type="checkbox"/> | |
| 3. pisemne porady prawne | <input type="checkbox"/> | |
| 4. pomoc w redagowaniu pism urzędowych | <input type="checkbox"/> | |
| 5. pomoc w redagowaniu pism procesowych | <input type="checkbox"/> | |
| 6. wynajmowanie adwokata lub radcy prawnego | <input type="checkbox"/> | |
| 7. obserwacja procesu sądowego | <input type="checkbox"/> | |
| 8. udział w procesie w charakterze przedstawiciela społecznego | <input type="checkbox"/> | |
| 9. inne (jakie?) | <input type="checkbox"/> | |

14. Czy współpracują Państwo z innymi podmiotami przy udzielaniu pomocy prawnej? (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X).

1. tak 2. nie

14.1. Organizacje krajowe (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również opisać).

1. tak jakie?
2. nie

14.2. Organizacje zagraniczne (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również opisać).

1. tak jakie?
2. nie

14.3. Urzędy (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również opisać).

1. tak jakie?
2. nie

14.4. Inne (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również opisać).

1. tak jakie?
2. nie

15. Czy świadczona pomoc jest odpłatna? (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X).

1. tak 2. nie (pomiń pytanie 15.1.)

15.1. Jeśli tak, to jakie czynności są płatne i w jakiej wysokości? (proszę opisać)

15.2. Czy w przypadku wygrania sprawy klient zwraca koszty poniesione przez Państwa organizację (np. zwrot wpisu)? (proszę zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X).

1. tak 2. nie

uwagi

INFORMACJE O PERSONELU

(stan obecny)

16. Kto udziela pomocy prawnej? (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X i podać liczbę osób z każdej kategorii. Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź)

1. pracownicy organizacji 2. członkowie organizacji
 3. osoby spoza organizacji w tym celu zatrudnione
 4. wolontariusze 5. inne osoby

17. Przygotowanie zawodowe doradców (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X i podać liczbę osób z każdej kategorii. Można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź).

17.1. Prawnicy:

1. prawnicy wykonujący zawód prawniczy ilu?

Jaki zawód wykonują?

1. adwokaci ilu?
 2. radcy prawni ilu?
 3. sędziowie ilu?
 4. prokuratorzy ilu?
 5. notariusze ilu?

2. Aplikanci ilu?

Rodzaj aplikacji:

1. adwokacka ilu?
 2. radcowska ilu?
 3. sędziowska ilu?
 4. prokuratorska ilu?
 5. notarialna ilu?

3. Prawnicy bez aplikacji

1. ilu?

2. jakie zawody wykonują?

4. Emerytowani prawnicy wykonujący zawód prawniczy ilu?

Jaki zawód wcześniej wykonywali?

1. adwokaci ilu?2. radcy prawni ilu?3. sędziowie ilu?4. prokuratorzy ilu?5. notariusze ilu?**17.2. Ilu prawników w ciągu ostatniego roku rozpoczęło, a ilu zakończyło pracę w Państwa organizacji?** (proszę wpisać liczby obok odpowiedzi)

1. liczba osób, które rozpoczęły pracę

2. liczba osób, które zakończyły pracę

17.3. Nieprawnicy (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X i podać liczbę osób z każdej kategorii, można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź).1. studenci prawa ilu?

który rok?

1. pierwszy ilu? 2. drugi ilu?3. trzeci ilu? 4. czwarty ilu?5. piąty ilu?2. inni

1. ilu?

2. jakie mają wykształcenie?

17.4. Czy doradcy–nieprawnicy uczestniczyli w jakichś szkoleniach? (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również podać liczbę uczestniczących w szkoleniach i opisać tematykę szkoleń)1. tak

1. ilu doradców?

2. w jakich szkoleniach?

2. nie **17.5. Czy doradcy–nieprawnicy są nadzorowani przez prawnika?** (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” opisać)1. tak w jakiej formie?2. nie

17.6. Czy doradcy–nieprawnicy mają możliwość konsultacji z prawnikiem?

(prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” opisać)

1. tak w jakiej formie?
2. nie

18. Jak często osoby te udzielają pomocy (ile razy w tygodniu), czy mają stałe dyżury?

18.1. Liczba dyżurów w ciągu tygodnia (w jakie dni i w jakich godzinach?)

(prosimy opisać)

18.2. Uwagi

19. Jak dokonują Państwo naboru osób udzielających pomocy prawnej?

(prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „inny sposób” również opisać, można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź)

1. kontakty prywatne
2. samorzutne zgłoszenia
3. ogłoszenia
4. inny sposób jaki?

STATYSTYKA I SPRAWOZDAWCZOŚĆ

20. Czy prowadzą Państwo rejestr spraw?

1. tak 2. nie (pomiń pytanie 20.1 i 20.2.)

20.1. Jeżeli tak, to jaki? (proszę opisać)

20.2. Jeżeli tak, to ile spraw wpłynęło od początku 2001 r.?

21.1. Czy prowadzą Państwo statystyki dotyczące pomocy prawnej?

1. tak 2. nie

21.2. Jeżeli tak, to jakie?

22. Źródło finansowania działalności w zakresie pomocy prawnej w ciągu

ostatniego roku (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X i określić udział procentowy, można zaznaczyć więcej niż jedną odpowiedź).

1. dotacje od prywatnych fundacji %
2. dotacje od organizacji międzyrządowych (np. Unia Europejska) %
3. środki własne (składki członkowskie, dochody z działalności gospodarczej) %

4. darowizny %
 5. dotacje samorządowe %
 6. nawiązki orzekane przez sąd %
 7. inne, jakie? %

23. Jakimi pomocami naukowymi Państwo dysponują? (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również opisać)

23.1. Biblioteczka prawnicza

1. tak ile książek?
2. nie

23.2. Komputerowe bazy danych i programy dla prawników

1. tak jakie?
2. nie

23.3. Inne

1. tak jakie?.....
2. nie

24. Jakie pomoce służą klientom? (prosimy zaznaczyć odpowiednie pole znakiem X, a w przypadku odpowiedzi „tak” również opisać)

24.1. Biblioteczka prawnicza

1. tak ile książek?
2. nie

24.2. Komputerowe bazy danych i programy dla prawników

1. tak jakie?
2. nie

24.3. Informatory lub ulotki opracowane przez Państwa organizację

1. tak (uprzejmie prosimy o załączenie kopii)
2. nie

24.4. Informatory lub ulotki z innych instytucji (np. Rzecznik Praw Obywatelskich)

1. tak jakie?
2. nie

24.5. Inne

1. tak jakie?.....
2. nie

PROBLEMY W DZIAŁALNOŚCI I OCZEKIWANIA

25.1. Czy przy udzielaniu pomocy prawnej napotyka Państwo na jakieś problemy?

1. tak
2. nie (pomiń pytanie 25.2)

25.2. Jeśli tak, to czego te problemy dotyczą? (proszę opisać)

1. pomoc merytoryczna (prawnicy)
2. finanse
3. wyposażenie (np. komputer, literatura prawnicza)
4. szkolenia
5. inne, jakie?.....

26.1. Czy chcieliby Państwo, żeby prawnik (np. aplikant) pracował społecznie w Państwa organizacji – np. udzielał porad?

1. tak 2. nie (pomiń pytanie 26.2.)

26.2. Jeśli tak, czy byłoby Państwo w stanie stworzyć miejsce i wyposażenie do pracy dla prawnika?

1. tak
2. nie
3. uwagi, propozycje

27. Przedstawiciele jakich grup społecznych, kategorii osób najczęściej się do Państwa zgłaszają?

.....

28. Czy dokonują Państwo selekcji spraw, którymi się Państwo zajmują?

1. tak w jaki sposób?
2. nie

29. Jakiego rodzaju działania stosowane przez Państwa organizację Państwo preferują? (możliwa więcej niż jedna odpowiedź)

1. ustne porady prawne (spotkanie)
2. telefoniczne porady prawne
3. pisemne porady prawne
4. pomoc w redagowaniu pism urzędowych
5. pomoc w redagowaniu pism procesowych

6. wynajmowanie adwokata lub radcy prawnego
7. obserwacja procesu sądowego
8. udział w procesie w charakterze przedstawiciela społecznego
9. inne (jakie?)

30. Jakie działania stosowane przez Państwa organizację wydają się najbardziej efektywne? (proszę zaznaczyć nie więcej niż dwie odpowiedzi)

1. ustne porady prawne (spotkanie)
2. telefoniczne porady prawne
3. pisemne porady prawne
4. pomoc w redagowaniu pism urzędowych
5. pomoc w redagowaniu pism procesowych
6. wynajmowanie adwokata lub radcy prawnego
7. obserwacja procesu sądowego
8. udział w procesie w charakterze przedstawiciela społecznego
9. inne (jakie?)

31. Jakie działania podjęli Państwo w ostatnich pięciu sprawach, w których Wasza organizacja udzieliła pomocy prawnej? (inne niż porady prawne – np. wstąpienie do procesu, skarga do organu administracji publicznej)

.....

32. Jakie mają Państwo propozycje zmian w poszczególnych procedurach, które ułatwiłyby Państwu działanie jako organizacji pozarządowej? (dotyczące np. udziału przedstawiciela społecznego, wglądu do akt)

1. procedura karna
 2. procedura cywilna
 3. procedura administracyjna
 4. inne

33. Bazując na swoim doświadczeniu, jakie problemy z dostępem do pomocy prawnej Państwo dostrzegają? Z jakimi pozytywnymi i negatywnymi zjawiskami Państwo się zetknęli?

34. Osoba wypełniająca kwestionariusz i sposób kontaktu

.....

35. Data wypełnienia kwestionariusza

36. Ile czasu Państwo poświęcili na wypełnienie kwestionariusza?

X. 6. Publikacje Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka

X. 6. 1. Książki wydane w ramach serii **RAPORTY. EKSPERTYZY. OPINIE**

Sprawozdanie z lustracji instytucji izolacyjnych dla nieletnich i dorosłych przestępców, Warszawa 1992, 67 s. [nr 1] – nakład wyczerpany.

Safjan D., *Prawa pacjenta. Raport o stanie prawnym*, Warszawa 1992, 20 s. [nr 2].

Bulenda T., *Niepełnosprawni. Raport o stanie prawnym*, Warszawa 1993, 36 s. [nr 3].

Wokół praw dziecka, cz. 1, Warszawa 1993, 77 s. [nr 4].

Sprawozdanie z lustracji instytucji izolacyjnych dla osób nieletnich i dorosłych, pod red. A. Rzeplińskiego, Warszawa 1993, 119 s. [nr 5] – nakład wyczerpany.

Prawo i prawa uchodźcy w Polsce, Warszawa 1994, 43 s. [nr 6].

Gołyński K., *Orzecznictwo sądowe w sprawach z art. 139 ordynacji wyborczej do Sejmu: wybrane zagadnienia*, Warszawa 1994, 88 s. [nr 7] – nakład wyczerpany.

Raport o sytuacji osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce, oprac. G. Janusz, Warszawa 1994, 70 s. [nr 8].

Gołyński K., *Prawa wyborcze w praktyce*, Warszawa 1995, 68 s. [nr 9].

Wokół praw dziecka, cz. 2, Warszawa 1995, 93 s. [nr 10].

Prawa osób nieletnich i dorosłych w instytucjach izolacyjnych. Sprawozdanie z lustracji, pod. red. A. Rzeplińskiego, Warszawa 1995, 153 s. [nr 11].

Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych, Warszawa 1995, 239 s. [nr 12].

Oniszczyk J., *Państwo prawne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zasady państwa prawnego)*, Warszawa 1996, 88 s. [nr 13].

Gołyński K., Wędrychowski M. P., *Odmowa pełnienia służby wojskowej w orzecznictwie sądów*, Warszawa 1996, 56 s. [nr 14].

Prawo do godnego traktowania w instytucjach izolacyjnych. Sprawozdanie z lustracji, pod red. A. Rzeplińskiego i A. Kremplewskiego, Warszawa 1996, 178 s. [nr 15].

Dąbrowska I., Kube J., *Zasada państwa prawnego w praktyce orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 1997, 118 s. [nr 16].

Prawa człowieka w szpitalach psychiatrycznych i domach opieki społecznej, Warszawa 1996, 128 s. [nr 17].

Dzieci w prostytucji i pornografii. Wybrane materiały ze Światowego Kongresu, Sztokholm 1996, oprac. E. Czyż, Warszawa 1996, 92 s. [nr 18].

Prawa ucznia w szkole. Raport z badań, oprac. E. Czyż, Warszawa 1996, 205 s. [nr19].

Zubik M., *Problem aborcji na świecie w dokumentach i orzecznictwie sądowym*, Warszawa 1997, 186 s. [nr 20].

Raport z monitoringu granicznych placówek kontrolnych straży granicznej w zakresie realizacji prawa do ubiegania się o status uchodźcy w Rzeczypospolitej Polskiej, oprac. H. Rubinstein [i in.], Warszawa 1998, 31 s. [nr 21].

Mitera M., Zubik M., *Kara śmierci w świetle doświadczeń współczesnych systemów prawnych*, Warszawa 1998, 108 s. [nr 22].

Bojarski Ł., Swaton J., *Warunki pracy sądów rejonowych: raport z monitoringu*, Warszawa 1998, 93 s. [nr 23].

Szafarz R., *Umowy międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej w sferze zainteresowania sądów*. Warszawa 1999, 55 s. [nr 24]

Prawa wychowanków domów dziecka: raport z monitoringu, oprac. E. Czyż, Warszawa 2000, 248 s. [nr 25].

Morawska E., *Idea „Rechtsstaat” w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2000, 52 s. [nr 26].

Cybulski S., *Policjanci i ich klienci. Prawo w działaniu. Raport z monitoringu*, Warszawa 2001, 246 s. [nr 27].

Wybory Prezidenta Respubliki Bielarus 2001 g. (na primere Grodnenskoj oblasti), Warszawa 2001, 219 s. [nr 28] + wkładka w jęz. ang. *President election, Belarus 2001. Case study: Grodno region*, 53 s.

Nowicka M., *Prawo do ochrony zdrowia. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002, 156 s. [nr 29].

Mikulska A., *Wolność sumienia i wyznania. Raport z monitoringu*, Warszawa 2002, 100 s. [nr 30].

Prawo do nauki. Raport z monitoringu, Warszawa 2002, 210 s. [nr 31].

X. 6. 2. Książki wydane w ramach serii

BIBLIOTEKA KOMITETU HELSIŃSKIEGO W POLSCE

Wolność związkowa. Zbiór zasad MOP, opracowanie Międzynarodowego Biura Pracy, [b.m.w.] 1988, 115 s.

Rzepliński A., *Sądownictwo w Polsce Ludowej*, Warszawa 1989, 161 s.

Nie możemy milczeć (z ławy obrończej). Przemówienia adwokatów w procesach politycznych 1981–1986, oprac. i do druku podał M. A. Nowicki, Warszawa 1989, 130 s.

Falandysz L., *Ja i moje prawo*, Warszawa 1991, 264 s.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Warszawa 1991, 40 s.

Prawa człowieka w Irlandii Północnej, [oprac.] Norweski Komitet Helsiński, Warszawa 1991, 91 s.

- Zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie a prawa człowieka*, pod red. Z. Hołdy i A. Rzeplińskiego, Lublin 1992, 353 s.
- Sudre F., *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 1993, 87 s.
- Marie J. B., *Prawa człowieka czyli „okruchy życia” w demokracji*, Warszawa 1993, 65 s.
- Prawa człowieka w społeczeństwie obywatelskim*, pod red. A. Rzeplińskiego, Warszawa 1993, 155 s.
- Prawa pacjentów i problemy etyczne współczesnej medycyny w dokumentach Rady Europy*, tłum. I. Działuk, P. Jaworski, Warszawa 1994, 93 s.
- Łętowska E., *Po co ludziom konstytucja*, Warszawa 1994, 145 s.
- Michalska A., *Komitet Praw Człowieka: kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994, 235 s.
- Elster J., *Tworzenie konstytucji w Europie Środkowej czyli przebudowa łodzi na pełnym morzu*, Warszawa 1994, 80 s.
- Bloed A., *Dwadzieścia lat procesu KBWE: od konfrontacji do współpracy*, [posłowie A. Rzepliński, KBWE/OBWE – w kierunku autentycznego partnerstwa w Nowej Erze?], Warszawa 1995, 122 s.
- Michalska A., *Skarga o naruszenie praw człowieka do Komitetu Praw Człowieka (Genewa)*, Warszawa 1995, 91 s.
- Europejska konwencja praw człowieka. Podstawowe dokumenty*, pod. red. A. Michalskiej, Warszawa 1995, 169 s.
- Monitorowanie policji i więzień. Prawa osób pozbawionych wolności*, pod red. A. Rzeplińskiego, Warszawa 1995, 115 s.