



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Irena LIPOWICZ*

**RPO-481256-IV/04/AGR**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, 23. V. 2013.

**Pan**  
**Marek Biernacki**  
**Minister Sprawiedliwości**  
**Warszawa**

*Szanowny Panie Ministrze*

Pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na wciąż nierozwiązany problem dotyczący nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. Wskazana kwestia od dawna wymaga pilnego i kompleksowego rozwiązania w drodze przeprowadzenia gruntownej reformy aktualnie obowiązującego systemu udzielania pomocy prawnej najuboższym obywatelom, który nie gwarantuje należytej realizacji konstytucyjnie chronionych praw osób niezamożnych. Brak rozwiązania kwestii o tak zasadniczym znaczeniu dla obywateli budzi mój olbrzymi niepokój i w żadnym razie nie może spotkać się z akceptacją.

Na potrzebę podjęcia stosownych działań, celem kompleksowego zreformowania systemu udzielania pomocy prawnej najuboższym obywatelom, Rzecznik Praw Obywatelskich wskazywał w licznych wystąpieniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości w okresie: 2004 r. - 2009 r. Pisma Rzecznika wskazywały tak na konieczność uchwalenia przepisów zapewniających osobom ubogim realną pomoc prawną jak i zawierały szczegółowe uwagi dotyczące projektowanych założeń nowej ustawy. Jednak mimo wyrażanej przez kolejnych Ministrów Sprawiedliwości zgody co do konieczności kompleksowej regulacji problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej, przedmiotowa kwestia nie doczekała się realizacji w postaci uchwalenia pożądanej zmiany aktualnie obowiązującego stanu prawnego. Warto zaznaczyć, iż Rada Ministrów dwukrotnie występowała z inicjatywą ustawodawczą w tej materii, jednak żaden z projektów nie zdążył przejść pełnej ścieżki legislacyjnej przez zakończeniem kadencji Sejmu. Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, iż w resorcie sprawiedliwości w 2012 r. została opracowana koncepcja bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, jednak dotąd nie zaowocowała ona przygotowaniem konkretnego projektu ustawy. Jednocześnie docierające do mnie sygnały medialne

wskazują, iż rzeczywistą przeszkodą w przeprowadzeniu tak oczekiwanych przez społeczeństwo zmian prawnych mogą stanowić kwestie finansowe w postaci braku środków na finansowanie pomocy prawnej dla najuboższych z budżetu państwa. Warto podkreślić, iż analiza i dyskusja nad optymalnym systemem pomocy prawnej jest prowadzona także w ramach Forum Debaty Publicznej, organizowanego przez Kancelarię Prezydenta. Ta forma debaty nie ma jednak na celu przygotowania konkretnego projektu ustawodawczego. Ponadto prace nad projektem systemu pomocy prawnej są prowadzone w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Na zlecenie resortu ostatnio został przygotowany raport: „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. Stanowi on jedynie swoisty wstęp do założeń przyszłej ustawy. Dyskusje nad tym materiałem odbywają się w ramach projektu: „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

Niezbędność zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej wynika z wymogów prawnych statuowanych w Konstytucji RP, a także z zobowiązań międzynarodowych. Niewątpliwie realizacja praw i wolności konstytucyjnych wymaga stworzenia systemu ochrony prawnej uwzględniającego bezpłatną pomoc prawną dla najuboższych. Rzeczpospolita Polska pozostaje jednym z nielicznych państw europejskich, które nie stworzyło systemu pomocy prawnej zapewniającego efektywne wsparcie podmiotom prawnym. Obywatele większości państw członkowskich mają zagwarantowaną możliwość uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej także na etapie przedsądowym (porady prawne, opinie prawne, sporządzanie pism i umów, reprezentacja w sporach pozasądowych). Nie można więc zasadnie twierdzić, iż aktualnie państwo polskie zapewnia swym obywatelom bezpieczeństwo prawne. Potrzeba stworzenia adekwatnego systemu pomocy prawnej dla osób najuboższych wynika choćby z art. 2 Konstytucji RP, który nakazuje państwu urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej. Nie bez znaczenia pozostają także wymogi wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Uzyskanie przez najuboższych pomocy prawnej niejednokrotnie jest warunkiem skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W wielu przypadkach rzeczywiste korzystanie z konstytucyjnego prawa do sądu nie jest możliwe bez fachowej pomocy prawnej.

Obowiązujący w Polsce system pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych jest postrzegany jako drogi i nieefektywny. Względy ekonomiczne jednoznacznie wskazują więc na potrzebę podjęcia działań usprawniających jego działanie. W dobie kryzysu celowe staje się podjęcie działań systemowych, mających na celu stworzenie instrumentów pozwalających na racjonalne dysponowanie środkami publicznymi.

Wieloletnie zaniedbania ustawodawcy na tym polu nie sprzyjają budowaniu zaufania podmiotów prawnych do państwa i tworzonego przez nie prawa. Wręcz przeciwnie, nieefektywna

ochrona praw podmiotowych może pogłębiać nieufność obywateli wobec państwa, co jednocześnie może stanowić trudną do pokonania barierę w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego. Z innej strony samo zapewnienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej pozostaje istotne dla zapobiegania zjawisku wykluczenia społecznego. Niewątpliwie bowiem u podstaw wykluczenia może leżeć niemożność uzyskania ochrony prawnej i wyegzekwowania przysługujących obywatelowi praw. Jednocześnie pomoc prawna sprzyja pogłębianiu świadomości prawnej obywateli, dzięki czemu łatwiejsze staje się podejmowanie adekwatnych działań prawnych w oparciu o właściwe przepisy prawne (uporządkowanie i racjonalizacja obrotu prawnego).

Pomoc prawna dla najuboższych nie wyczerpuje się jedynie w zapewnieniu reprezentacji strony przez fachowego pełnomocnika w toku danego postępowania prawnego, ale winna obejmować także pozasądowe poradnictwo prawne. Niezmiernie istotna pozostaje także realizacja funkcji kontrolnej przez państwo, celem eliminacji przypadków oczywiście nieprawidłowego świadczenia pomocy prawnej najuboższym (zapewnienie pożądanego poziomu świadczonych usług). W tym kontekście należy podkreślić, iż w aktualnym stanie prawnym nie istnieje żadne systemowe rozwiązanie kwestii bezpłatnego poradnictwa prawnego w przypadku czynności pozasądowych. Tymczasem praktyka działania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich od początku jego funkcjonowania wskazuje, iż istnieje ogromna potrzeba zapewnienia bezpłatnego poradnictwa prawnego w wielu sprawach, zanim trafią one na drogę sądową. Niezmiernie istotne pozostaje upowszechnienie dostępu do pomocy prawnej na etapie przedsądowym, bowiem znaczna część społeczeństwa wymaga fachowej pomocy prawnej nie związanej z postępowaniem sądowym. W wielu przypadkach uzyskanie fachowej porady prawnej może pozwolić na uniknięcie sporu sądowego (w następstwie zawarcia ugody bądź też podjęcia decyzji o rezygnacji z dochodzenia obiektywnie niesłusznych żądań). Nie jest to bez znaczenia dla podejmowanych w ostatnich latach prób reformy wymiaru sprawiedliwości. Niewątpliwie przedsądowa pomoc prawna może przyczynić się do większej skuteczności prowadzonej od wielu lat walki z przewlekłością postępowań sądowych. Samo zmniejszenie ilości spraw wpływających do sądu może pozytywnie wpływać na terminowość rozpoznania innych spraw sądowych (sprawny przebieg postępowania w pozostałych sprawach).

Istniejącej w zakresie systemu pomocy prawnej luki z oczywistych względów nie mogą wypełnić instytucje, które aktualnie świadczą pomoc prawną w ramach tzw. systemu rozproszonego (m.in. organizacje pozarządowe, poradnie obywatelskie, uniwersyteckie poradnie prawne, rzecznicy praw konsumenta, Państwowa Inspekcja Pracy, związki zawodowe). Bezdyskusyjnym pozostaje, iż możliwość zaspokojenia wszystkich uzasadnionych społecznie potrzeb może stworzyć jedynie działający w oparciu o zasadę ciągłości system pomocy prawnej, gwarantujący niezamożnym

obywatelom na terenie całego kraju realny dostęp do fachowej, nieodpłatnej porady prawnej w sytuacji, gdy wymaga tego potrzeba ochrony sfery prawnej danego podmiotu. W mojej ocenie gruntowna reforma systemu pomocy prawnej dla osób najuboższych winna obejmować wszystkie jego komponenty (udzielanie pomocy prawnej na etapie przedsądowym, zwalnianie z kosztów sądowych, pomoc prawna w postaci zastępstwa prawnego). Istnieje bowiem potrzeba stworzenia nowego, spójnego i przejrzystego systemu, który będzie gwarantował w szerokim zakresie efektywne i rzeczywiste korzystanie z konstytucyjnego prawa do sądu wszystkim obywatelom, niezależnie od stopnia ich zamożności. Jednak kwestią najpilniejszą i wymagającą niezwłocznego podjęcia stosownych działań legislacyjnych pozostaje zagwarantowanie przez państwo realnych możliwości uzyskania przez najuboższych pomocy prawnej na etapie przedsądowym. W mojej ocenie względy ekonomiczne nie mogą stanowić bariery uniemożliwiającej wprowadzenie powszechnie akceptowanych zmian prawnych. Tym bardziej, iż postulowane rozwiązania dotyczą kwestii podstawowych w państwie prawnym i jako takie są instrumentem gwarantującym skuteczną realizację praw i wolności konstytucyjnych oraz wzmocnienie tak zaufania obywateli do państwa jak i szacunku dla obowiązującego prawa.

W świetle powyższego, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 z późn. zm.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych, w celu stworzenia systemowej regulacji dotyczącej bezpłatnej pomocy prawnej, a w szczególności celem wprowadzenia do polskiego porządku prawnego realnych możliwości uzyskania pomocy prawnej przez najuboższych obywateli na etapie przedsądowym. Będę wdzięczna za powiadomienie mnie o stanowisku zajęтым przez Pana Ministra odnośnie poruszonego w niniejszym piśmie problemu. W przypadku wznowienia prac legislacyjnych proszę o poinformowanie mnie o przyjętym rozwiązaniu podniesionego zagadnienia.

