



Warszawa, 3 sierpnia 2004 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

RPO-481256-IV/04/BB

00-090 Warszawa
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 551 77 00
Fax 827 64 53

Pan

Marek Sadowski

Minister Sprawiedliwości

WARSZAWA

I. W dniu 2 lipca 2004 r. Sejm - po rozpatrzeniu poprawek Senatu - przyjął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzone zmiany wyłączają możliwość orzekania sądu ponad żądanie strony, pozostawiając jedynie obowiązek przewodniczącego - w sprawach o alimenty, o naprawienie szkody pochodzącej z deliktu oraz o roszczenia z zakresu prawa pracy - do pouczenia strony o roszczeniach wynikających z przytoczonych przez nią faktów (art. 212, art. 477 kpc). Zasadniczej zmianie ulega także treść art. 5 kpc: z sądu został zdjęty obowiązek udzielania stronom (występującym w sprawie bez adwokata i radcy prawnego) wskazówek i pouczeń o skutkach prawnych czynności procesowych. Jednocześnie rozszerzono przymus adwokacko - radcowski na wszelkie czynności podejmowane przed Sądem Najwyższym, a także na czynności podejmowane przed innymi sądami, związane z postępowaniem przed Sądem Najwyższym (art. 87¹ kpc).

W uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 965) podkreślono, że proponowane zmiany mają na celu eliminację unormowań kształtujących zasadę prawdy obiektywnej, a także takie sprecyzowanie zasad współdziałania sądu ze stronami, aby nie dochodziło do naruszenia konstytucyjnej i kodeksowej zasady równości (równouprawnienia) stron. Do-

tychczasowa praktyka orzecznicza, powstała na tle obecnej regulacji prawnej, prowadziła do naruszenia prawa do bezstronnego sądu i obowiązku równego traktowania stron.

Natomiast związanie sądu żądaniem zgłoszonym w pozwie wynika z zasady dyspozycyjności i kontrydktoryjności; współgra także z indywidualistyczną istotą prawa cywilnego, opartego na zasadzie wolności i autonomii praw prywatnych.

Wzmocnienie zasady kontrydktoryjności wymusza wzmózoną aktywność oraz profesjonalizm działania stron, co z kolei czyni koniecznym rozszerzenie przymusu adwokacko - radcowskiego.

Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego w sposób istotny pogarsza sytuację osób, które występują w procesie bez adwokata lub radcy prawnego. Dodatkowo, dokonanie pewnych czynności procesowych będzie niemożliwe bez zaangażowania profesjonalnego pełnomocnika.

Oceny wprowadzonych zmian nie można dokonać w oderwaniu od realiów ekonomicznych społeczeństwa; profesjonalna reprezentacja prawna stron w postępowaniu nie jest standardem obowiązującym w praktyce polskich sądów - dotychczas jedynie niewielka część spraw cywilnych toczy się z udziałem adwokatów i radców prawnych.

Konieczna wydaje się więc szeroka analiza istniejącego systemu reprezentacji prawnej (zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych), zwłaszcza w zakresie pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim. W szczególności wymaga rozważenia, czy dotychczasowe zasady udzielania bezpłatnej pomocy prawnej (w tym przyznawanie przez sąd pełnomocnika „z urzędu”) odpowiadają istniejącym potrzebom społecznym.

II. Pomoc prawną udzielaną przez Państwo osobom najuboższym należy rozpatrywać co najmniej w dwóch aspektach: pomocy socjalnej oraz gwarancji wykonywania innych konstytucyjnych praw, w tym zwłaszcza prawa do sądu.

Zapewnione przez art. 67 Konstytucji RP prawo do zabezpieczenia społecznego realizowane jest m. in przez przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. nr 64, poz. 593 z późn. zmian.). W zakres pomocy społecznej wchodzi także poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne; realizuje się ono przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów (art. 46 ust. 2).

Podmiotami organizującymi pomoc społeczną są organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi i pozarządowymi.

mi, kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi (art. 2 ust. 2).

Nie oznacza to jednak, że pomoc prawna dla osób ubogich świadczona jest tylko przez organy administracji; jak podkreślił Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 21 września 2000 r., (III CZP 14/00, publ. OSNC z 2001 r., nr 2, poz. 21) w polskim systemie prawnym (w odróżnieniu od wielu innych państw), zarówno o potrzebie udzielenia osobie niezamożnej pomocy społecznej w postaci zwolnienia od należnych państwu kosztów sądowych, jak i o ustanowieniu adwokata, nie decydują organy, których zadaniem jest świadczenie tej pomocy, ale sądy rozpoznające sprawy z udziałem osób deklarujących swoją niezamożność lub - rzadziej - zamierzających dopiero sprawę wytoczyć. W uchwale tej, komentującej szeroko system bezpłatnej pomocy prawnej, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, iż nałożony na sądy obowiązek świadczenia pomocy społecznej osobom zwracającym się o udzielenie ochrony prawnej niewątpliwie wykracza poza zakres zadań sądów. Kompetencje organów władzy sądowniczej, odrębnych od władzy wykonawczej (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP), polegają bowiem wyłącznie na sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Można też wskazać, że w niektórych sytuacjach rola sądu wykracza poza decyzję o przyznaniu pomocy prawnej, ale w dalszym ciągu polega na udzielaniu fachowej informacji. Poza wymogiem informowania o środkach zaskarżenia, szczególne regulacje rozszerzają zakres świadczonej pomocy (np. w przypadku dochodzenia roszczeń alimentacyjnych - § 55 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 stycznia 2002 r. w sprawie szczegółowych czynności sądów w sprawach z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego oraz karnego w stosunkach międzynarodowych - Dz. U. nr 17, poz. 164).

Jak podkreślono wyżej, zagadnienie bezpłatnej pomocy prawnej wykracza poza problematykę pomocy społecznej, należy rozpatrywać je także w aspekcie gwarancji prawa do sądu. Jest to wymóg stawiany zarówno przez art. 42 ust. 2 Konstytucji RP, jak i art. 6 ust. 2 pkt c Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zarówno Konstytucja, jak i Konwencja ograniczają zapewnienie bezpłatnej reprezentacji prawnej do obrońcy w sprawach karnych (art. 6 Konwencji dodatkowo zastrzega, iż obrona ta przysługuje, „gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości”). Obejmuje to także udział obrońcy w postępowaniu przygotowawczym - w tym tylko zakresie, w jakim istnieje prawdopodobieństwo, że rzetelność późniejszego procesu sądowego dozna uszczerbku na skutek wstępnej niezgodności postępowania z przepisami (wyrok w sprawie *Berliński v. Polska*, skarga nr 27715/95, *Brennan v. Wielka Brytania*, skarga nr 39846/98). W orzeczeniu

Airey v. Irlandia (skarga nr 6289/73, § 26) Trybunał rozszerzył wymóg zapewnienia reprezentacji prawnej także na proces cywilny, jeśli ta reprezentacja okazuje się niezbędna dla efektywnego dostępu do sądu - bądź w sytuacji wyraźnego ustawowego wymogu działania strony przez adwokata, bądź w sytuacji złożoności przepisów proceduralnych lub okoliczności konkretnej sprawy.

Orzecznictwo Trybunału na tle problematyki jakości świadczonej pomocy prawnej nie jest stabilne; w niektórych sprawach podkreślono, że obowiązek państwa ogranicza się do ustanowienia adwokata z urzędu, a późniejsze działanie adwokata nie jest już działaniem władzy publicznej, i dlatego nie może być oceniane z punktu widzenia art. 6 Konwencji (np. *Tripodi v. Włochy*, skarga nr 13743/88). Sposób prowadzenia sprawy jest kwestią pomiędzy adwokatem a jego klientem; władze mają jednak obowiązek działać, gdy niepowodzenie adwokata w udzieleniu pomocy prawnej jest oczywiste bądź wiadome władzy publicznej (*Kamasinski v. Austria* skarga nr 9783/82, § 65). Natomiast w sprawie *Artico v. Włochy* (skarga nr 6694/74, § 33) Trybunał uznał, iż skoro Konwencja mówi o prawie do „korzystania” z pomocy adwokata, a nie tylko „wyznaczenia”, państwo odpowiada także za sposób, w jaki pomoc prawna jest świadczona. Gdy z jakichkolwiek powodów nie jest ona wystarczająca, obowiązkiem władz jest spowodowanie, by adwokat wypełniał należycie swoje obowiązki, bądź zmiana adwokata. Konwencja gwarantuje bowiem prawa, które są realne i skuteczne, a nie tylko teoretyczne i iluzoryczne. Dyskryminacja w korzystaniu z wolności i praw, m. in. z uwagi na stan majątkowy, jest w świetle art. 14 Konwencji niedopuszczalna.

Pozostając w kręgu prac organów Rady Europy - kwestią dostępu do pomocy prawnej zajmuje się m. in. Zalecenie Nr R (93) 1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, dotyczące skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa (przyjęte w dniu 8 stycznia 1993 r.). W dokumencie tym przypomniano, że problem skutecznego dostępu osób biednych do prawa i wymiaru sprawiedliwości nie jest tylko kwestią sprawiedliwości społecznej i polityki państwa, ale także należy do dziedziny praw człowieka i podstawowych wolności, które biorą swój początek w uznaniu przyrodzonej godności człowieka (pkt 7 Raportu wyjaśniającego). Rządom państw członkowskich zalecono ułatwianie dostępu do prawa ("prawa do ochrony prawnej") m. in. przez pokrywanie kosztów doradztwa prawnego w ramach systemu pomocy prawnej (pkt 1c), ułatwianie osobom biednym dostępu do sądów m.in. przez uznanie prawa do korzystania z pomocy fachowego doradcy (jeśli to możliwe z własnego wyboru), który otrzyma należyte wynagrodzenie (pkt 2c). Pomoc prawna - według punktu 9 Raportu - ma mieć szeroki

zakres; powinna obejmować nie tylko pomoc prawną rozumianą jako częściowe lub całkowite zwolnienie z kosztów sądowych oraz darmową bądź symbolicznie opłacaną pomoc adwokata, ale również wszelką bezpłatną pomoc prawną w postaci udzielania informacji, porad, mediacji, itp., łączącą się zarówno z postępowaniem sądowym, jak i quasi sądowym.

Podsumowując standardy wyznaczone przez Konstytucję i międzynarodowe zobowiązania Polski - realizacja praw i wolności człowieka wymaga stworzenia systemu ochrony prawnej, w szczególności ochrony sądowej. Dostęp do ochrony prawnej nie powinien być ograniczony ze względu na ubóstwo. Z tego względu niezbędne jest zapewnienie bezpłatnej (bądź płatnej symbolicznie) pomocy prawnej. Polega ona zarówno na reprezentacji przez fachowego pełnomocnika w trakcie procesu (szczególnie karnego), jak i na pozasądowym poradnictwie prawnym. W określonym zakresie Państwo odpowiada także za jakość pomocy prawnej - powinno reagować, gdy pomoc ta jest świadczona w sposób oczywiście nieprawidłowy.

III. Jednak dla skuteczności i efektywności systemu nie jest konieczne, by był on organizowany i administrowany przez władzę sądowniczą. Wprost przeciwnie, świadczenie pomocy prawnej nie należy to do jej konstytucyjnych zadań. Pomoc społeczna (na którą składa się także pomoc prawną) należy do zadań administracji państwowej, dysponującej odpowiednimi narzędziami z zakresu polityki socjalnej; pozwalają one m. in. na właściwe ustalenie adresatów tej pomocy, poprzez odpowiednie procedury sprawdzające ich stan majątkowy i sytuację życiową.

Istniejący system zarówno zwalniania od kosztów sądowych, jak i przyznawania pełnomocnika z urzędu, ma wiele wad; jedna z nich to właśnie ograniczona wiedza sądu o sytuacji materialnej stron procesu. Odchodząc od obowiązku urzędowego zaświadczenia ubóstwa, ustawodawca chciał uprościć procedurę aplikacji o zwolnienie od kosztów. Jednak czynności sprawdzające, podejmowane na podstawie art. 116 kpc, nie zawsze prowadzą do właściwej oceny sytuacji (co potwierdziło także orzeczenie Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kreutz v. Polska*, skarga nr 28249/95). Brak też jednolitych przesłanek kwalifikacji danej osoby do uzyskania pomocy prawnej. Zdarzają się sytuacje, że osoby starające się o tę pomoc - w analogicznej sytuacji procesowej, o podobnym statusie materialnym - są traktowane w sposób odmienny, w zależności od praktyki orzeczniczej konkretnego sądu.

Z drugiej strony sąd jest dysponentem środków finansowych Skarbu Państwa, przy czym gospodarka tymi środkami odbywa się w sposób nieuporządkowany, a kontrola orga-

nów budżetowych nad wydatkami jest ograniczona. W takim systemie pomocy prawnej trudno jest oszacować jej planowane koszty. To z kolei stwarza ryzyko zbyt dużej ostrożności w dysponowaniu przez sąd środkami budżetowymi, „nieobliczalność” kwot przeznaczanych na ten cel nie pozwala na rozsądne planowanie wydatków.

W tym kontekście niezbędna jest uwaga, że w świetle badań przeprowadzonych m. in. w USA, Kanadzie i RPA, koszty analogicznego do polskiego modelu pomocy prawnej (system pełnomocników „z urzędu”) okazują się najwyższe.¹ W realiach polskich, wydatki Skarbu Państwa na nieopłaconą pomoc prawną od 1997 r. do 2002 r. wzrosły ponad dziesięciokrotnie.² W efekcie zdarzają się znaczne opóźnienia w wypłacie wynagrodzeń adwokatów i radców. Jednocześnie analizy porównawcze wskazują, że mimo wysokich kosztów, model pełnomocników „z urzędu” zapewnia pomoc stosunkowo niewielkiej liczbie osób.

Odrębną kwestią jest jakość pomocy prawnej świadczonej przez pełnomocników. Chociaż potoczna obserwacja praktyki może prowadzić do nieuprawnionych uogólnień, już sam fakt, że nie istnieje żaden system ewaluacji i kontroli efektów pracy opłacanych przez państwo prawników musi budzić niepokój. Wydaje się także, że samorządy zawodowe nie wypracowały sprawnego systemu kontroli jakości świadczonych usług. Jedynym sposobem oceny pracy pełnomocnika pozostaje merytoryczne rozstrzygnięcie przez sąd co do istoty sprawy, przy czym praca pełnomocnika jest wynagradzana niezależnie od jej wyniku. Faktem jest, że w orzeczeniu z dnia 17 lipca 2002 r. (I CK 199/02, publ. LEX 54507) Sąd Najwyższy stwierdził - w odniesieniu do „namiastki środka odwoławczego”, jakim była sporządzona przez adwokata kasacja - iż rażąco sprzeczne z zasadą profesjonalizmu czynności adwokata ustanowionego z urzędu nie uprawniają go do skutecznego ubiegania się o wynagrodzenie: jednak wciąż w tym zakresie brak jest wyraźnej regulacji ustawowej. Dodatkowo, szczególna konstrukcja przewidziana w § 21 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu (Dz. U. nr 163, poz. 1348) oraz § 17 rozporządzenia z tego samego dnia dotyczącego radców prawnych (Dz. U. nr 163, poz. 1349), powoduje, iż co do egzekucji zasądzonego wynagrodzenia pełnomocnik z urzędu jest w lepszej sytuacji, jeśli przegra sprawę sądową.

V. Terzieva *Financing a Legal Aid System: Comparative perspective w: Access to Justice in Central and Eastern Europe - source book* (ed. Public Interest Law Initiative, Interights, Bułgarski Komitet Helsiński, Helsińska Fundacja Praw Człowieka) Budapeszt 2003, s. 46 i dalsze, tłum. także w: Ł. Bojarski *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej* Warszawa 2003).

² Dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości: Ł. Bojarski *Dostępność... op. cit.* s. 40 - 45

Z badań prowadzonych przez Helsińską Fundację Praw Człowieka³ wynika, że w opinii samych adwokatów jakość obsługi prawnej świadczonej z urzędu jest gorsza niż w przypadku prowadzenia sprawy z wyboru.

Oceniając istniejący poziom obsługi prawnej należy mieć na względzie okoliczność, że w postępowaniu cywilnym wszelkie zaniedbania pełnomocnika obciążają reprezentowaną stronę (orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1999 r., I PKN 76/99, z dnia 7 lutego 2000 r., I CKN 1261/99), a uchwalona ustawa nowelizująca dodatkowo wzmacnia tę zasadę (np. art. 207 § 3, art. 370¹ kpc).

Dodatkową wadą istniejącego systemu jest to, że nie zapewnia ona w wystarczający sposób bezpłatnego poradnictwa prawnego w przypadku czynności pozasądowych. Właściwie nie istnieje żadne systemowe rozwiązanie w tym zakresie, a nie są nim na pewno dyżury prawników w ośrodkach pomocy społecznej. W większych miastach lukę tę wypełniają organizacje pozarządowe i uniwersyteckie poradnie prawne, jednak z uwagi na skalę świadczonych usług trudno oczekiwać, iż wypełnią wszystkie zadania publiczne w tym zakresie.

Tymczasem z obserwacji poczynionych chociażby w praktyce działania Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, istnieje ogromna potrzeba zapewnienia bezpłatnego poradnictwa prawnego, obejmującego np. sprawy mieszkaniowe, socjalne i rodzinne, i to zanim jeszcze trafią na drogę sądową. Na około 40 000 spraw, które w 2003 r. wpłynęły do Biura, w ponad 50% wskazano skarżącemu przysługujące mu środki prawne, z których dotychczas nie skorzystał. Dane te wskazują na to, że znaczna część społeczeństwa nie potrafi się poruszać w istniejącym systemie prawnym, nie ma świadomości obowiązujących procedur i nie umie korzystać z przysługujących uprawnień. Osoby te wymagają profesjonalnego wsparcia, którego Rzecznik nie może im zapewnić w zakresie odpowiadającym istniejącym potrzebom - wykracza to bowiem poza przyznane mu ustawą kompetencje i środki prawne.

Wracając jednak do reprezentacji procesowej; pewną zaletą obowiązującego w Polsce systemu pełnomocników z urzędu jest znaczne uproszczenie procedury udzielania tej formy pomocy prawnej, co wynika przede wszystkim z faktu, że nie jest ona w żaden sposób administrowana. To z kolei minimalizuje koszty obsługi organizacyjnej i biurowej, co jednak - o czym była mowa wcześniej - nie sprawia, że jest to system opłacalny. Wprost przeciwnie, wydatki rosną w sposób niekontrolowany.

³ Ł. Bojarski *Dostępność... op. cit.* s. 91

IV. Istnieją trzy podstawowe modele udzielania przez państwo bezpłatnej pomocy prawnej: obrona z urzędu (inaczej tzw. *judicare*), system kontraktowy oraz programy korzystające z etatowych prawników (tzw. obrońców publicznych). Bardzo często w obrębie jednego państwa funkcjonują modele mieszane, np. w większych ośrodkach miejskich działa biuro obrońcy publicznego, a gdzie indziej - system kontraktowy bądź *judicare* (np. USA, Kanada, RPA)⁴. Jeśli różne modele funkcjonują na jednym terenie, często stają się konkurencyjne, co zwiększa jakość świadczonej pomocy. Zdarza się także, że oddzielny system istnieje w zakresie obsługi spraw cywilnych, rodzinnych i pracowniczych, a inny - w sprawach karnych (np. Wielka Brytania).

Analogiczny do polskiego system pełnomocników z urzędu działa np. we Francji od połowy XIX w. (tak jak w Polsce, początkowo był on nieodpłatnym obowiązkiem adwokatury, umotywowanym zasadami solidarności społecznej, a także „ceną” monopolu zawodowego). Jednak poza tym modelem, przy określonych sądach funkcjonują urzędy doradztwa prawnego, udzielające bezpłatnych porad. Natomiast w Niemczech jest zasada, że jeśli jedna strona procesu jest reprezentowana przez adwokata, to druga - dla zachowania zasady „równości broni” - może się starać o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

System kontraktowy funkcjonuje (w zakresie spraw cywilnych) w Wielkiej Brytanii od 1949 r.- na terenie państwa istnieje sześć *legal offices*, które działają jak prywatne firmy prawnicze, ale są opłacane ze środków publicznych; budżet kontraktuje określone usługi prawne (w sprawach karnych każdy ma prawo do bezpłatnego prawnika od momentu zatrzymania - w systemie obrony „z urzędu”). Planowana jest jednak reforma pomocy prawnej ze względu na bardzo wysokie koszty obecnego systemu. W klasycznym modelu kontraktowym (np. w niektórych stanach USA) prywatne firmy prawnicze stają do przetargów na wykonywanie usług w zakresie *legal aid* finansowanej przez władze stanowe.

W Irlandii od 1979 roku pomoc prawna w zakresie spraw cywilnych, rodzinnych, pracowniczych i zabezpieczenia społecznego (włącznie z reprezentacją procesową) organizowana jest przez ośrodki zarządzane bezpośrednio przez tzw. Radę Pomocy Prawnej. System ten funkcjonuje poprzez zatrudnianie etatowych prawników. Dopiero od 1996 r. do poszczególnych usług dopuszczane są indywidualne kancelarie adwokackie, jednak w bardzo ograniczonym zakresie. Analogiczny system obowiązuje w 50% stanów USA, gdzie działa tzw. *staff attorney program*.

⁴ Wszystkie przedstawione w tej części informacje pochodzą z cyt. wcześniej raportu *Access to Justice in Central and Eastern Europe - source book* oraz ze sprawozdania z *European Forum on Access to Justice*, które odbyło się w Budapeszcie w grudniu 2002 r.

Bardzo efektywne rozwiązanie kwestii pomocy prawnej dla ubogich wprowadzono w Holandii -jednak z uwagi na liberalne kryteria selekcji, do pomocy tej uprawnione jest ponad 48% ludności, co czyni ten system jednym z najbardziej kosztownych. Każdy z korzystających z ośrodka pomocy prawnej ma zapewnione pół godziny bezpłatnej konsultacji; w tym czasie prawnik decyduje, czy jednorazowa konsultacja jest wystarczająca. Jeśli tak, to może ją przedłużyć. Jeśli sytuacja klienta wymaga kompleksowej obsługi prawnej, składa wniosek o przyznanie pomocy. Wnioski rozpatruje jedna z pięciu Rad Pomocy Prawnej, która decyduje także, czy obsługa w konkretnej sprawie obejmuje reprezentację w sądzie, oraz czy klient będzie ponosił część kosztów. Według ostatnich danych, 80% klientów korzysta jedynie z półgodzinnej porady, 15% - z kompleksowych konsultacji, a tylko 5% jest reprezentowanych także w sądzie. Ośrodki pomocy prawnej zatrudniają etatowych prawników, kontraktują też usługi z kancelariami indywidualnymi - w systemie pomocy prawnej uczestniczy około 67% praktykujących w Holandii prawników. Każdy z nich przechodzi specjalne szkolenia i egzaminy.

Także funkcjonujące w Izraelu Biura obrońcy Publicznego stosują system „mieszany” - zarówno etatowych pracowników, jak i usług kontraktowanych. Również tutaj adwokat wpisany na listę obrońców publicznych musi przejść procedurę szkoleń. Charakterystyczne dla systemu jest to, że koncentruje się na obsłudze prawnej osób aresztowanych, a także młodocianych i nieletnich.

W każdym z tych systemów pomoc prawna jest z reguły koordynowana przez Radę Pomocy Prawnej, funkcjonującą w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości. Często jest jednak podmiotem niezależnym od Ministerstwa, a przynajmniej ma odrębny budżet. W skład Rady wchodzi przedstawiciele palestry, wymiaru sprawiedliwości i Ministra. Rada odpowiada za kontraktowanie usług, zapewniając ich optymalny poziom, tworzy kryteria przyznawania pomocy prawnej i jej wynagrodzenia, organizuje szkolenia prawników. Często także prowadzi badania systemowe, dostarczające informacji o istotnych problemach społecznych, w tym o praktyce wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej.

V. Istniejący obecnie w Polsce system pomocy prawnej jest nieefektywny i kosztowny. Jest to opinia wyrażana także przez adwokatów i radców prawnych, którzy zgłaszają problem zarówno opóźnień w wypłacie wynagrodzeń, jak i braku mechanizmów kontroli jakości świadczonych usług. Krytycznie oceniają także niejasne zasady przyznawania pomocy prawnej; zbyt często zdarza się, że reprezentują z urzędu osobę majątną, a osobom rzeczy-

wiście biednym sąd nie przyznaje pomocy.⁵ Obie korporacje podkreślają nierównomierne obciążenie obowiązkiem reprezentacji z urzędu - w 2002 r. adwokaci prowadzili 87 612 spraw z urzędu, podczas gdy radcowie prawni obsłużyli 3316 takich spraw w ciągu 5 lat (1997 - 2002)⁶. Tej ogromnej dysproporcji nie tłumaczy wyłączenie radców prawnych z pewnej kategorii spraw. W większych miastach adwokaci często zlecają prowadzenie spraw z urzędu wyspecjalizowanym kancelariom, ponosząc przy tym znaczne koszty.

Wydaje się więc, że również środowiska prawnicze dojrzały do zasadniczych zmian w systemie świadczenia pomocy prawnej opłacanej z funduszy publicznych.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich należy rozważyć wprowadzenie do istniejącego systemu instytucji wzorowanych na Biurach obrońcy Publicznego, sprawnie funkcjonujących w wielu krajach. Rozwiązanie to ma wiele zalet: pierwszorzędne znaczenie ma okoliczność, iż zarówno etatowi pracownicy, jak i współpracujący z biurem prawnicy chcą uczestniczyć w takim systemie świadczenia usług, dokonali wyboru drogi zawodowej. Jest to sytuacja korzystna zarówno dla klientów pomocy prawnej, jak i prawników, którzy obecnie zgłaszają zbyt duże obciążenie reprezentacją „z urzędu”. Sytuacja, która i tak ma miejsce (specjalizacja niektórych prawników w sprawach „z urzędu”) zostanie uporządkowana w ramach formalnej struktury. Ten model instytucjonalny pozwala na specjalizację poszczególnych prawników w określonej kategorii spraw, jest też w stanie efektywnie obsłużyć sprawy bardzo złożone i czasochłonne - prowadzenie ich za stawki „urzędowe” jest ogromnym obciążeniem dla kancelarii indywidualnych.

Co jednak najważniejsze, wszystkie te czynniki wpływają na odpowiednio wysoki standard świadczonych usług. Jest on zapewniany także przez system rekrutacji, stałą kontrolę pracy w ramach nadzoru służbowego, szkolenia i obowiązkowe egzaminy; co więcej, instytucja obrońcy publicznego w większości krajów „wpisana” jest w tok aplikacji prawniczych, stając się niezbędnym elementem ćwiczenia umiejętności zawodowych. Na podobnych zasadach organizowana jest współpraca ze studenckimi poradniami prawnymi.

W pewnym stopniu rozwiązany zostałby problem bezpłatnego poradnictwa prawnego w sprawach pozasądowych, co oczywiście zależy od skali przedsięwzięcia. Stosowna porada prawna często pozwala na uniknięcie sporu sądowego, bądź przez rezygnację strony z dochodzenia niesłusznych roszczeń, bądź przez ugodowe rozwiązanie konfliktu.

⁵ Ł. Bojarski *Dostęp...op. cit.* s. 92 - 93

⁶ *Ibidem*, s. 53 -55; dane przekazane przez Krajową Radę Radców Prawnych i Naczelną Radę Adwokacką.

Alternatywne do drogi sądowej metody rozwiązywania sporów (mediacja, negocjacje) mogłyby się rozwijać we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Po raz kolejny warto podkreślić zalety kontrolowanego dysponowania środkami budżetowymi: system ośrodków pomocy prawnej pozwoliłby na stosowne kalkulacje, racjonalne zarządzanie wydatkami i oczekiwane oszczędności. W ramach istniejącej struktury, państwo mogłoby także realizować określone cele z zakresu polityki społecznej, takie jak program pomocy ofiarom przestępstw, poradnictwo dla imigrantów, praca w środowiskach społecznie upośledzonych. W zależności od skali potrzeb określonej grupy i stopnia pożytku publicznego, można dysponować środkami finansowymi w sposób celowy.

Również w istniejącym systemie pomocy prawnej możliwe są reformy; niestety, wśród krajów o modelu *judicare*, Polska stosuje jego najbardziej archaiczną wersję. W innych krajach klient może z reguły wybrać pełnomocnika, istnieją także listy adwokatów chętnych do podjęcia reprezentacji z urzędu, wraz z deklarowaną specjalizacją zawodową. Warto rozważyć, czy należy koniecznie łączyć reprezentację „z urzędu” ze zwolnieniem od kosztów - często strona jest w stanie ponieść koszty sądowe, nie stać jej natomiast na korzystanie z usług prywatnego adwokata.

Jednak istniejący system wymaga zmian fundamentalnych, zapewniających optymalne wykorzystanie środków budżetowych i potencjału palestry. Moim zdaniem, najbardziej efektywny model to pomoc prawna świadczona przez wyspecjalizowane instytucje publiczne, zatrudniające etatowych prawników, a poszczególne (często specjalistyczne) usługi kontraktujące z prywatnymi kancelariami, także indywidualnymi.

Zmiany systemowe można wprowadzać stopniowo; dobrym przykładem jest Litwa, gdzie od 2001 r. funkcjonuje pilotażowy program Biur Obrońcy Publicznego. Na początek wybrano dwa miasta (Wilno i Siauliai), w których adwokaci nie byli w stanie sprostać skali obowiązków związanych z obroną „z urzędu”. W mniejszych ośrodkach, gdzie publiczna pomoc prawna jest poważnym źródłem dochodów dla adwokatów, funkcjonuje ona nadal w modelu *judicare*. Trzy lata działalności Biur Obrońcy Publicznego wskazują na wysoką skuteczność systemu, będzie on nadal rozwijany.

Jak podkreślono na wstępie, reforma procedury cywilnej zmierza do wzmocnienia zasady kontradyktoryjności, coraz więcej elementów tej zasady wprowadzanych jest także do procesu karnego. Jednocześnie system prawny staje się bardziej złożony, a korzystanie ze środków ochrony prawnej wymaga wiedzy specjalistycznej; zwiększony formalizm proce-

dur, korzystny z uwagi na sprawność i szybkość postępowania i wymogi informatyzacji obsługi wymiaru sprawiedliwości, ma także drugie oblicze. Znaczna część społeczeństwa nie jest w stanie samodzielnie sprostać wysokim wymaganiom profesjonalizmu prawnego, jednocześnie właśnie te nieporadne osoby z reguły nie dysponują środkami finansowymi; nie korzystają więc z usług adwokatów i radców prawnych.

W efekcie może zaistnieć sytuacja, w której reforma procedur doprowadzi do skutków innych niż zamierzone; kontryktoryjność procesu, przy rażącej dysproporcji sił poszczególnych stron, nie prowadzi do właściwego wymierzania sprawiedliwości. Nie można zapominać, że jest to cel systemu ochrony prawnej, a wszelkie zasady procesowe (w tym zasada kontryktoryjności, ciężaru dowodzenia, tzw. prawdy formalnej) mają charakter wtórny i pomocniczy, a nie autonomiczny.

Dlatego - moim zdaniem - równoległe ze zmianami procedury należy przeprowadzić reformę systemu pomocy prawnej świadczonej ludziom ubogim. Wymaga tego poszanowanie zasad uczciwego procesu i sprawiedliwości społecznej.

W tej sytuacji, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie. W szczególności proszę o informację, czy są prowadzone prace legislacyjne dotyczące reformy systemu pomocy prawnej dla osób ubogich.

Będę wdzięczny za przekazanie uwag Pana Ministra, dotyczących reformy obowiązującego modelu świadczenia tej pomocy.

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich

/-/Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich