

Filip Czernicki¹

Uniwersytet SWPS w Warszawie
ORCID ID: 0009-0009-3853-5848

TEZY DOTYCZĄCE REFORMY DOSTĘPU DO NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ, ZWOLNIENIA Z KOSZTÓW SĄDOWYCH I ZAPEWNIENIA PEŁNOMOCNIKA Z URZĘDU

ABSTRACT

Theses on the reform of access to free legal aid, exemption from court fees and ex officio representation

The issues of access to free legal aid, exemption from court fees and ex officio legal aid have been so far the subject of several sociological and legal studies and analyses, as well as the subject of several systemic projects financed either by the European Union or by grant-giving organisations but all these activities dealt only with a part of these problems and no attempt has been made so far to propose a comprehensive reform of access to law in Poland.

After many years of research and analysis of these issues, it seems necessary to draw conclusions and attempt to comprehensively regulate all issues related to access to justice or, more broadly, access to law.

¹ Radca prawny, doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa Uniwersytetu SWPS, koordynator ds. programów *pro bono* Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie. Adres e-mail do kontaktu: filip.czernicki@gmail.com.

The article discusses the diagnosis of the legal and formal situation related to access to law in Poland. All the assessed issues indicate that some of the statutory solutions do not match each other, the regulations do not comply with the criteria (or even lack thereof), and the free legal aid does not reach all those in need.

In a state governed by the rule of law, it becomes urgent and necessary to sort out fundamental issues such as citizens' access to the law. Hence, the proposed solutions aim to unify the rules of access to the law while simplifying this access and making better use of the system resources.

Keywords: access to law, free legal aid, legal aid, ex officio

Słowa kluczowe: dostęp do prawa, nieodpłatna pomoc prawna, poradnictwo prawne, pełnomocnik z urzędu

Problematyka dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, zwolnienia z kosztów sądowych oraz zapewnienia pełnomocnika z urzędu była przedmiotem szeregu badań i analiz od strony socjologicznej² i prawnej, stanowiła także przedmiot kilku projektów systemowych finansowanych czy to ze środków Unii Europejskiej³, czy ze strony organizacji grantodawczych⁴ – jednak wszystkie te działania zajmowały się wyłącznie pewną częścią tej problematyki i nie podjęto dotychczas próby zaproponowania kompleksowej reformy dostępu do prawa w Polsce.

Po wielu latach badań i analiz tych zagadnień wydaje się konieczne wyciągnięcie wniosków i podjęcie próby kompleksowego uregulowania całości zagadnień związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości czy – szerzej – dostępem do prawa.

1. Ocena obowiązujących przepisów dotyczących dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, zwolnienia z kosztów sądowych i zapewnienia pełnomocnika z urzędu i innych podobnych usług poradniczych regulowanych przepisami prawa

Polski system dostępu do prawa charakteryzuje się olbrzymim rozdrobnieniem, ka-
zuiistycznym podejściem do rozwiązywanych problemów społecznych oraz powielaniem rozwiązań w różnych regulacjach i systemach organizacyjnych. Analizując rozbudowany system świadczeń z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, należy zauważyć, że zagadnienia te zostały uregulowane w kilku przepisach. Są to:

² Zob. J. Winczorek, *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019.

³ Zob. projekt pt. „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora.

⁴ Zob. Program Obywatel i Prawo administrowany przez Instytut Spraw Publicznych i finansowany ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

- » Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁵,
- » ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, – Kodeks postępowania karnego, – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶,
- » Ustawa o pomocy społecznej⁷,
- » Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów⁸,
- » rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości⁹,
- » Kodeks postępowania cywilnego art. 87¹ dotyczący kwestii przymusu adwokacko-radcowskiego¹⁰.

1.1. Ocena obowiązujących przepisów ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej

Uchwalenie 5 sierpnia 2015 r. ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹¹ (dalej: NPP) stanowi realizację przedkładanego od wielu lat postulatu stworzenia na terenie całej Polski jednolitego systemu pomocy prawnej finansowanej z budżetu państwa. Ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2016 r., a jej zasadniczym celem było zapewnienie lepszego dostępu do porad prawnych dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz zniwelowanie bariery finansowej do korzystania z obsługi prawnej na etapie przedsądowym. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej – obok ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka¹² – stanowi zasadniczą część systemu pomocy prawnej wykonywanej w ramach wymiaru sprawiedliwości.

W związku z nowelizacją ustawy NPP¹³, która weszła w życie 1 stycznia 2019 r., znacząco poszerzony został dostęp do nieodpłatnego poradnictwa prawnego, albowiem

-
- 5 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (tekst pierwotny: Dz.U. z 2015 r. poz. 1255), (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 945).
 - 6 Ustawa – Kodeks postępowania cywilnego (art. 117–124 ustawy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1550); ustawa – Kodeks postępowania karnego (art. 78–81a ustawy, t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375); ustawa – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 243–262 ustawy, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1634).
 - 7 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 901).
 - 8 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1689).
 - 9 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 13 września 2017 r. w sprawie Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości. Dz.U. z 2017 r. poz. 1760 (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 683), <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/>.
 - 10 *Niebieska księga samorządu radców prawnych w sprawie zmiany w Kodeksie postępowania cywilnego*, <http://kirp.pl/wp-content/uploads/2018/03/niebieska-ksiega-na-strone-1.pdf>, s. 75 i nast. [dostęp: 14 listopada 2023 r.].
 - 11 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (tekst pierwotny: Dz.U. z 2015 r. poz. 1255), (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 945).
 - 12 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka (Dz.U. z 2015 r. poz. 21).
 - 13 Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1467).

dostęp do tych usług uzyskali wszyscy obywatele, którzy złożą stosowne oświadczenie o tym, że nie stać danej osoby na płatną usługę pomocy prawnej.

Niestety system ten wciąż obciążony jest licznymi mankamentami i tak:

- » podstawowa usługa świadczona w ramach tego systemu to informacja prawna i krótkie porady prawne, a tym samym pojedyncza porada jest stosunkowo kosztowna w relacji do usług komercyjnych dostępnych na rynku;
- » konstrukcja systemu konfliktuje środowisko organizacji pozarządowych i samorządów adwokackiego i radcowskiego, przeciwstawiając sobie oba rodzaje podmiotów;
- » jednocześnie powstają patologiczne rozwiązania wynikające z faktu, iż sieć organizacji pozarządowych mających doświadczenie w zakresie poradnictwa prawnego nie była dostatecznie rozwinięta, a obecnie tylko dla wygrania konkursów na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej tworzone są organizacje, które wcześniej nie funkcjonowały bądź nie miały żadnego doświadczenia w świadczeniu tego typu usług;
- » system NPP w zamierzeniach nie miał blokować innych podobnych programów pomocowych ani ograniczać świadczeń społecznych, tymczasem w znacznej części je powielił i jest niespójny z innymi systemami wsparcia socjalnego, o czym szerzej poniżej;
- » ani ustawa o NPP, ani budżet resortu sprawiedliwości nie zapewniły odpowiednich środków na promocję sieci punktów NPP, a obecnie prowadzona kampania Funduszu Sprawiedliwości wręcz wprowadza w błąd obywateli i powoduje dodatkowe nieporozumienia.

1.2. Ocena obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania karnego i prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie regulacji dotyczących pomocy z urzędu

Do niedawna brakowało w systemie pomocy prawnej z urzędu zapisów o ogólnopolskim, finansowanym przez państwo systemie pomocy prawnej, świadczonej na etapie przedsądowym. Dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej zapewniony był wyłącznie na etapie postępowania sądowego, choć odpowiednie przepisy wskazywały w każdej procedurze na nieco odmienne rozwiązania.

W postępowaniu cywilnym przyznanie pomocy prawnej regulowane jest w przepisach art. 117–124 k.p.c. Sąd może przyznać pomoc adwokata lub radcy prawnego, jeżeli strona, podając w pisemnym wniosku szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania, wykaże, że nie może bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego.

W postępowaniu karnym oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może na podstawie art. 78 § 1 k.p.k. żądać wyznaczenia obrońcy z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Ponadto, jak wskazuje na to praktyka, duża część urzędówek

karnych to te wyznaczone na podstawie art. 79 § 1 pkt 4 k.p.k., czyli tak zwanej obrony obligatoryjnej¹⁴.

W postępowaniu administracyjnym prawo do uzyskania pomocy profesjonalnego pełnomocnika objęte jest instytucją prawa pomocy uregulowaną w art. 243–262 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Prawo pomocy przyznawane jest wyłącznie w związku z postępowaniem przed sądem administracyjnym, jeżeli strona wykaże w bardzo szczegółowym formularzu, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania lub pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

Podsumowując, należy podkreślić, że powyższe procedury przyznania pełnomocnika z urzędu nieznacznie różnią się w zakresie ujęcia formalno-prawnego, ale także, co ważniejsze, praktyka stosowania tych przepisów pokazuje, że nie tylko istnieją różne podejścia interpretacyjne poszczególnych sędziów, ale przede wszystkim obywatel chcący skorzystać z prawa pomocy nie ma pewności, czy i w jakich okolicznościach takie prawo mu przysługuje¹⁵.

1.3. Ocena obowiązujących przepisów ustawy o pomocy społecznej i ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych w zakresie regulacji o poradnictwie prawnym

W samorządach lokalnych na poziomie powiatowym działają finansowane ze środków publicznych specjalistyczne poradnie rodzinne, częstokroć świadczące także pomoc prawną. Powiatowe centra pomocy rodzinie, bo o nich jest tutaj mowa, świadczą nieodpłatną specjalistyczną pomoc prawną dodatkowo powiązaną z pomocą psychologiczną. Ustawa o pomocy społecznej w art. 19 pkt 2 w zw. z art. 46 ust. 2 nakłada na powiaty dwa obowiązki: prowadzenie poradnictwa specjalistycznego, w tym poradnictwa prawnego z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów, oraz w art. 19 pkt 13 udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach.

Dodatkowo 19 lipca 2019 r. Sejm uchwalił ustawę o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych. Ustawa, która weszła w życie 1 stycznia 2020 r.,

¹⁴ Art. 79 § 1 „W postępowaniu karnym oskarżony musi mieć obrońcę, jeżeli: 1) nie ukończył 18 lat; 2) jest głuchy, niemy lub niewidomy; 3) zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy jego zdolność rozpoznania znaczenia czynu lub kierowania swoim postępowaniem nie była w czasie popełnienia tego czynu wyłączona lub w znacznym stopniu ograniczona; 4) zachodzi uzasadniona wątpliwość, czy stan jego zdrowia psychicznego pozwala na udział w postępowaniu lub prowadzenie obrony w sposób samodzielny oraz rozsądny”.

¹⁵ W 2006 r. wprowadzono w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym „wniosek o przyznanie prawa pomocy”. W postępowaniu cywilnym funkcjonuje „oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania”, zaś w postępowaniu karnym wciąż brakuje jednolitego wniosku, choć z praktyki wiadomo, że niektóre sądy przygotowały własne formularze. Szerzej na ten temat: P. Mijał, *Ustanawianie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym na tle praktyki orzeczniczej*, „Klinika” 2013, nr 15 (19), s. 18–21; *idem*, *Ustanawianie obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym na tle praktyki orzeczniczej*, „Klinika” 2013, nr 15 (19), s. 22–27; *idem*, *Ustanawianie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sędziowsko-administracyjnym na tle praktyki orzeczniczej*, „Klinika” 2013, nr 15 (19), s. 28–32.

ustanawia fakultatywną możliwość tworzenia na poziomie gminnym tak zwanych centrów usług społecznych¹⁶.

Podając za stronę www.prezydent.pl¹⁷, przyjęte w ustawie rozwiązania mają „tworzyć ramy prawne mające ułatwić samorządom gminnym integrację i koordynację różnego rodzaju usług społecznych, przy wykorzystaniu nowej jednostki organizacyjnej – centrum usług społecznych. [...] Centrum usług społecznych będzie nową jednostką organizacyjną gminy i zarazem nową instytucją lokalnej polityki społecznej. Dzięki działalności centrów, usługi społeczne będą szerzej dostępne dla mieszkańców, a samorządy gminne będą w stanie trafniej i w sposób bardziej kompleksowy odpowiadać na rosnące i zmieniające się potrzeby osób, rodzin i grup społecznych. Ustawa zakłada, że centra usług społecznych będą tworzone przez zainteresowane samorządy gminne zgodnie z dwoma trybami: 1) przez przekształcenie ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych – wówczas centrum będzie funkcjonowało na obszarze jednej gminy, przejmując przy tym obecne zadania ośrodka pomocy społecznej, albo 2) przez utworzenie centrum, na podstawie porozumienia władz gminnych, dla dwóch lub większej liczby gmin – wówczas centrum będzie funkcjonowało obok gminnych ośrodków pomocy społecznej, współpracując z nimi. Celem centrum nie jest konsolidacja świadczenia usług w jednej instytucji, ale integrowanie i koordynowanie usług świadczonych przez różnych lokalnych usługodawców (publicznych i niepublicznych) współpracujących z centrum. Gminy będą miały możliwość realizowania, za pośrednictwem centrum, już świadczonych usług społecznych, jak również przekazywania do realizacji przez centrum nowych usług społecznych (jako zadań własnych fakultatywnych), wynikających z programów usług społecznych, przyjmowanych w formie uchwał przez rady gminy. Podstawą dla opracowania takich programów będzie diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej przygotowywana w centrum raz na pięć lat, konsultowana z mieszkańcami i reprezentującymi ich organizacjami”.

Tym samym w ramy takowych centrów usług społecznych zostały włączone usługi z pogranicza poradnictwa i informacji prawnej oraz z konieczności także wszelkie doradztwo prawne czy obywatelskie – tym samym powielają swoim zakresem pomoc świadczoną w ramach ustawy NPP.

1.4. Ocena obowiązujących przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie przepisów o poradnictwie prawnym

Zgodnie z art. 42 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁸ bezpłatne poradnictwo konsumenckie i udzielanie informacji prawnej w zakresie ochrony interesów

¹⁶ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

¹⁷ *Prezydencki projekt ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*, <https://www.prezydent.pl/prawo/ustawy/zgloszone/art,26,prezydencki-projekt-ustawy-o-realizowaniu-uslug-spoecznych-przez-centrum-uslug-spoecznych.html> [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

¹⁸ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1689).

konsumentów prowadzone jest przez powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów – co stanowi kolejną finansowaną przez państwo sieć poradnictwa prawnego.

Poradnictwo konsumenckie ma już ugruntowaną tradycję w polskim systemie poradnictwa i stanowi przykład świetnie rozwiniętej specjalistycznej usługi dla obywateli, która jest dostępna nawet niezależnie od kryteriów majątkowych. Czy zatem nie warto byłoby skorzystać z tej sieci poradnictwa oraz doświadczeń zgromadzonych przez rzeczników konsumentów?

1.5. Ocena dotychczasowych zasad działania Funduszu Sprawiedliwości

Fundusz Pomocy Poszkodowanym i Pomocy Postpenitencjarnej – Fundusz Sprawiedliwości to państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości, ukierunkowany na pomoc pokrzywdzonym i świadkom, przeciwdziałanie przestępczości oraz pomoc postpenitencjarną.

Fundusz Sprawiedliwości został utworzony na podstawie art. 43 ustawy – Kodeks karny wykonawczy z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 652 ze zm.). Zgodnie z określonymi w rozporządzeniu zasadami środka funduszu przeznaczane są m.in. na:

- » pomoc osobom pokrzywdzonym przestępstwem oraz osobom im najbliższym, zwłaszcza na pomoc medyczną, psychologiczną, rehabilitacyjną, prawną oraz materialną;
- » pomoc postpenitencjarną osobom pozbawionym wolności, zwalnianym z zakładów karnych i aresztów śledczych oraz osobom im najbliższym, udzielaną przez zawodowych kuratorów sądowych oraz Służbę Więzienną.

Z informacji zebranych przez portal NGO.pl¹⁹ wynika, że Ministerstwo Sprawiedliwości zamierzało w 2018 r. wydatkować poprzez Fundusz Sprawiedliwości kwotę 220 mln zł, z czego około 100 mln zł ministerstwo przeznaczyło na zakup sprzętu ratowniczego dla ochotniczych straży pożarnych, zaś około 67 mln zł rozdysponowało w czterech otwartych konkursach ofert – jeden na pomoc pokrzywdzonym przestępstwem i ich bliskim oraz świadkom przestępstw, a trzy na przeciwdziałanie przestępczości.

W ramach Programu Pomocy Osobom Pokrzywdzonym, jaki został wdrożony w latach 2019–2021, zbudowano sieć punktów pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem. Zgodnie z przyjętymi miernikami liczba punktów sieci pomocy pokrzywdzonym, jaka miała powstać w 2019 r., to 270, zaś docelowo w 2021 r. – 337 punktów. Ostatecznie (wg danych z października 2023 r.) Ministerstwo Sprawiedliwości podaje, że funkcjonuje 305 takich miejsc pomocy²⁰. W ramach tej sieci punktów miała powstać sieć ośrodków pomocy pokrzywdzonym w liczbie 60. Na tę sieć wydatkowano 96 mln zł w 2021 r., zaś w 2022 r. miało to być już 120 mln zł. Ponadto, zgodnie z planami publikowanymi w 2019 r., miały powstać trzy centra specjalistycznych sieci pomocy pokrzywdzonym,

¹⁹ M. Gumkowska, *Fundusz Sprawiedliwości. Więcej przychodów niż dotacji*, <https://publicystyka.ngo.pl/fundusz-sprawiedliwosci-wiecej-przychodow-niz-dotacji> [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

²⁰ Znajdź Ośrodek Pomocy, <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/znajdz-osrodek-pomocy/> [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

jednak zgodnie z informacją z komunikatu MS dofinansowano tylko jeden podmiot – Fundację Profeto.PL – Sercański Sekretariat na rzecz Nowej Ewangelizacji²¹ oraz powołano do życia całodobową infolinię (+48 222 309 900), dzięki której można uzyskać „szybką poradę psychologiczną i prawną, a także umówić się na spotkanie ze specjalistami w dowolnym miejscu na terenie Polski”²². Na wdrożenie całego programu przeznaczono łącznie 352 mln zł²³.

Niepokojące informacje o sposobie wykorzystania środków z Funduszu Sprawiedliwości potwierdza raport Najwyższej Izby Kontroli wskazujący, że w 2017 r. z 385 mln zł, które wpłynęły na fundusz w 2016 r., na bezpośrednią pomoc ofiarom przestępstw wydano jedynie 16 mln zł²⁴.

Środki dostępne w ramach Funduszu Sprawiedliwości w ujęciu rocznym ponad dwukrotnie przewyższają pulę zabudżetowaną na punkty nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, przy czym powielają usługi oferowane obywatelom w ramach NPP, a jednocześnie nie są powiązane z żadnym majątkowym kryterium dostępu do tych świadczeń. Ponadto Ministerstwo Sprawiedliwości przeznaczyło znaczące fundusze na promocję w mediach założeń Funduszu Sprawiedliwości, czyniąc tym samym niemałe zamieszanie wśród adresatów tej pomocy oraz budując wewnętrzną konkurencję w ramach świadczeń dostępnych dla obywateli. Wydaje się, że zintegrowanie obydwu systemów znacząco poprawiłoby efektywność wydatkowania publicznych środków.

1.6. Ocena regulacji dotyczących przymusu adwokacko-radcowskiego

W marcu 2018 r. samorząd radców prawnych ogłosił publicznie i przekazał Ministerstwu Sprawiedliwości „Niebieską księgę w sprawie zmian w Kodeksie postępowania cywilnego”. Zaproponowano m.in. nowelizację art. 87¹ Kodeksu postępowania cywilnego poprzez rozszerzenie obowiązkowego zastępstwa stron przez profesjonalnego pełnomocnika także przed sądami apelacyjnymi oraz przed sądami okręgowymi działającymi jako sądy pierwszej instancji.

Można założyć, że rozszerzenie przymusu adwokacko-radcowskiego opartego jednocześnie na otwartych i prostych zasadach skorzystania ze wsparcia instytucji pełnomocnika z urzędu powinno doprowadzić zarówno do przyspieszenia rozstrzygnięć, jak też efektywnego i sprawnego prowadzenia postępowań, a przy tym odbyłoby się bez uszczerbku dla praw stron gorzej usytuowanych.

21 *LXXXII otwarty konkurs ofert na lata 2020–2024 – SPECJALISTYCZNE CENTRA WSPARCIA*, <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/konkursy/pomoc-pokrzywdzonym/specjalistyczne-centra-pomocy/news,38210,lxxxii-otwarty-konkurs-ofert-na-lata-2020-2024-.html> [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

22 *Linia Pomocy Pokrzywdzonym*, <https://www.funduszsprawiedliwosci.gov.pl/pl/o-funduszu/linia-pomocy-pokrzywdzonym> [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

23 *Znajdź Ośrodek Pomocy Pokrzywdzonym Przystępstwem* [dostęp: funduszu/siec-pomocy-pokrzywdzonym-przystępstwem] [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

24 *Pomoc z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym nie dla pokrzywdzonych*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/fundusz-pomocy-pokrzywdzonym.html> [dostęp: 14 listopada 2023 r.].

2. Propozycje *de lege ferenda*

2.1. Ujednolicenie zasad przysługujących obywatelom do poszczególnych świadczeń

W każdej z wymienionych powyżej ustaw obowiązują inne kryteria dostępu do danych usług. Kryteria te nie są zróżnicowane terytorialnie, a częstokroć bazują nie na przejrzystych i jednolitych kryteriach, lecz są uzależnione od arbitralnej decyzji osoby przyznającej pomoc bądź jej odmawiającej (jak np. w postępowaniu sądowym jeden sędzia może przyznać pełnomocnika z urzędu, w podobnej zaś sprawie inny sędzia może nie przyznać takowego wsparcia obywatelowi; innym razem sędzia do „oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania” wymaga załączenia wyciągu z kont bankowych osoby ubiegającej się o zwolnienie, a drugi sędzia poprzestaje na samym oświadczeniu).

Ponadto jednym z celów reformy powinno być odciążenie sądów. Warto zauważyć, że Sąd Najwyższy w uchwale z 2000 r. uznał, że prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej wchodzi w zakres pomocy społecznej i nie powinno być przyznawane przez sądy, ponieważ nie mieści się w określonym konstytucyjnie (art. 10 Konstytucji RP) zakresie kompetencji władzy sądowniczej, a zwalnianie od ponoszenia kosztów sądowych oraz ustanawianie pełnomocnika z urzędu nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości²⁵.

Konieczne zatem wydaje się:

1. stworzenie jednolitych kryteriów oceny zamożności, na których podstawie obywatel będzie mógł nawet samodzielnie ocenić, czy i jakie uprawnienia mu przysługują;
2. uzależnienie tych kryteriów nie tylko od zamożności obywatela, ale także od kosztów życia w danym regionie Polski²⁶;
3. aby na podstawie jednej decyzji administracyjnej obywatel otrzymywał jednocześnie (być może wariantowo określone uprawnienia) zarówno uprawnienie do pomocy przedsądowej, jak też zwolnienie z kosztów sądowych oraz prawo do przyznania pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym;
4. wydawanie decyzji administracyjnej przez organy samorządu lokalnego (np. PCPR mogłoby wydawać takie zaświadczenia), a tym samym całkowite wydzielenie tego z procedur postępowania sądowego; obywatel z takim zaświadczeniem może udać się czy to po bezpłatną poradę, czy ubiegać się o wyznaczenie pełnomocnika z urzędu na podstawie list prowadzonych przez ORA i OIRP.

²⁵ Uchwała SN z dnia 21 września 2000 r., III CZP 14/00, OSNC 2001, nr 2, poz. 21.

²⁶ Jak podaje P. Kurowski w opublikowanym w grudniu 2015 r. przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych raporcie *Minimum socjalne w układzie przestrzennym. Komentarz do danych za 2014 r.*, „w małych miejscowościach koszty centralnego ogrzewania czy podgrzania wody są dużo wyższe, a w dużych miastach znacząco niższe, co wskazywałoby na zjawisko efektów skali”, zaś „ten sam zestaw żywnościowy jest znacznie tańszy w mniejszych miejscowościach”.

2.2. Organizacja systemu dostępu do wsparcia prawnego i jej podział na typy pomocy (fazy)

Informacja prawna – powinna być dostępna dla każdego obywatela bez ograniczeń (także zamożności).

Pomoc prawna na etapie przedsądowym – powinna być dostępna dla osób niezamożnych i może być podzielona na pomoc ogólną i specjalistyczną oraz kwalifikowaną pomoc prawną (tam, gdzie niezbędna jest pomoc w przygotowaniu pozwu czy wsparcie obywatela w toczącym się postępowaniu administracyjnym).

Pomoc na etapie sądowym – powinna być dostępna na jednolitych kryteriach niezależnie od procedury i typu postępowania oraz powinna automatycznie wiązać się ze zwolnieniem z kosztów sądowych.

Powyższy podział odwołuje się do następującej typizacji rodzaju świadczeń związanych z dostępem do prawa:

- » informacja prawna – jest to pomoc o charakterze abstrakcyjnym w sprawach niezindywidualizowanych, polegać może na przekazaniu klientowi informacji o prawie obowiązującym i praktyce jego stosowania; popularnymi narzędziami stosowanymi przez doradców są infolinie, ulotki, poradniki, wzory pism, wydruki z przepisów;
- » porada prawna pozasądowa – jest to pomoc zindywidualizowana świadczona w sprawach, gdzie nie ma sporu sądowego, polegająca zasadniczo na udzieleniu porady w konkretnej sprawie przez prawnika; podstawowym narzędziem w tej pomocy jest opinia prawna lub sporządzone pismo prawne;
- » reprezentacja strony w postępowaniach przedsądowych lub quasi-sądowych takich jak mediacja i postępowania pojednawcze – pomoc ta obejmuje przede wszystkim porady prawne i reprezentację w postępowaniach przed organami administracji publicznej na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego²⁷ oraz porady prawne i reprezentację w postępowaniach związanych z alternatywnymi sposobami rozstrzygania sporów²⁸ oraz w postępowaniach dyscyplinarnych lub przed sądami odpowiedzialności zawodowej;
- » reprezentacja strony w postępowaniach sądowych – obejmuje pomoc świadczoną przez adwokatów i radców prawnych z urzędu, jak i z wyboru, w sprawach toczących się przed organami wymiaru sprawiedliwości we wszystkich procedurach (karnej, cywilnej i administracyjnej), ale także przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu czy Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu.

²⁷ Do tej kategorii zaliczyć można także: sprawy prowadzone na podstawie ordynacji podatkowej przed organami skarbowymi, podatkowymi, celnymi; sprawy przed organami rentowymi jak Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; postępowania na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów; sprawy przed wojewódzkimi zespołami do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności.

²⁸ Do tej kategorii zaliczyć można: postępowanie mediacyjne; postępowania przed sądami polubownymi (np. konsumenckimi); postępowania przed komisjami pojednawczymi (np. związane z rozstrzygnięciem sporów ze stosunków pracy).

Wyżej zaprezentowany podział jest o tyle ważny, że odpowiada temu podziałowi także kryterium podmiotowe odpowiadające na pytanie: kto może udzielać pomocy w danych kategoriach spraw. Co do zasady bowiem informacji prawnej udzielać mogliby odpowiednio przeszkoleni nieprawnicy i stąd z informacją prawną można spotkać się we wszystkich urzędach administracji publicznej, instytucjach centralnych, ale także w punktach informacyjnych w sądach czy choćby licznych organizacjach pozarządowych, w tym w szczególności w biurach porad obywatelskich świadczących nie tylko informację prawną, ale także poradę obywatelską²⁹.

Poradnictwo prawne pozasądowe oraz reprezentacja w postępowaniach przedsądowych lub pojednawczych zasadniczo świadczone są przez prawników lub studentów prawa pracujących pod nadzorem i kontrolą doświadczonych prawników.

W zakresie zaś postępowań sądowych przepisy prawa oczywiście wyraźnie wskazują na monopol zawodów prawniczych – adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego czy rzecznika patentowego – mających prawo reprezentowania klientów przed wszystkimi instancjami i wszystkimi sądami, a wyjątki od tej reguły są na tyle nieliczne, że nie naruszają monopolu w tym obszarze.

2.3. Finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz problem podatku VAT

Prócz środków z budżetu państwa, jakie obecnie są przewidziane na nieodpłatne poradnictwo prawne, warto przyłączyć i oddać do dyspozycji Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej środki znajdujące się obecnie w dyspozycji Funduszu Sprawiedliwości.

Na konto tego funduszu można by przekazywać także środki z darowizn i zapisów; nawiązki orzekane przez sądy; orzekane grzywny lub część grzywien. Wzorem Francji konto funduszu mogłoby być także tym kontem, na które wpłacano by środki z tytułu kaucji czy zabezpieczeń majątkowych, a które dotychczas były wpłacane do kasy sądów. Odsetki od zgromadzonych wpłat zasilalyby nowy Fundusz Pomocy Prawnej, z którego to prowadzone byłyby konkursy na wsparcie sektora specjalistycznych usług prawnych oraz programów edukacji prawnej.

Do rozwiązania pozostaje problem podatku VAT należnego od wynagrodzenia usługodawcy w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej. Z uwagi na cel działalności i wysokość cen usług Komisja Europejska postuluje zwolnienie tych usług z obowiązku podatku VAT. We wszystkich krajach członkowskich UE z wyjątkiem Polski tzw. szósta dyrektywa VAT³⁰ wykładana jest w ten sposób, że umożliwiała zwolnienie podatkowe dla pomocy prawnej świadczonej *pro publico bono*. W Polsce taką interpretację można wywieść jedynie z interpretacji Ministra Finansów, której nie stosują nawet podległe MF

²⁹ Porady obywatelskie obejmują także tzw. *triage* polegający na stosowaniu odpowiedniej diagnostyki problemów klienta, a ponadto na asyście w załatwieniu spraw urzędowych i udzieleniu kompleksowego wsparcia klientowi.

³⁰ Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoliczona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. UE L nr 145, s. 1).

organy skarbowe. Dodatkowo brak ustawowego zwolnienia powoduje, że niektórzy świadczeniodawcy nieprowadzący działalności gospodarczej lub zakładający taką działalność tylko w celu świadczenia pomocy zgodnie z obowiązującą ustawą mogą nie być podatnikami VAT (to jest do chwili osiągnięcia odpowiedniego poziomu obrotów) i dzięki temu będą uprzywilejowani względem pozostałych świadczeniodawców.

3. Podsumowanie

Badając problematykę dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej czy też – szerzej – dostępu do prawa w Polsce (*access to law, access to justice*), można dojść do wniosku, że konglomerat rozwiązań ustawowych po prostu do siebie nie przystaje, a przepisy nie są nawet w części zgodne co do kryteriów, czy też braku takowych, oferowania bezpłatnego dostępu do prawa. Oczywiście sytuacja ta jest skutkiem stosowania protez i wrywkowo przygotowywanych rozwiązań na zapotrzebowanie społeczne. Nadbudowywana jednak etapowo konstrukcja prawna powoduje, że poszczególne elementy systemu, jak też oddzielnie uchwalane ustawy zupełnie nie są ze sobą powiązane, a obywatele zwyczajnie nie mają ani świadomości kryteriów i zasad, którymi ten system się rządzi, ani nawet nie znają w tym zakresie swoich praw.

Po wielu latach od czasu transformacji ustrojowej i wobec szeregu zdobyczy cywilizacyjnych związanych z zapewnieniem obywatelom sprawiedliwego i równego dostępu do prawa przyszedł czas na uporządkowanie tych zagadnień i spojrzenie na nie kompleksowo. Zaprezentowana koncepcja wymaga oczywiście uzgodnień w środowisku prawniczym oraz organizacji pozarządowych świadczących rzeczoną pomoc, ale wobec ciągłej inflacji prawa i gąszczu przepisów uporządkowanie dostępu do prawa wydaje się obecnie zagadnieniem nagłym.

Bibliografia

- Kurowski P., *Minimum socjalne w układzie przestrzennym. Komentarz do danych za 2014 r.*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2015.
- Mijal P., *Ustanawianie obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym na tle praktyki orzeczniczej*, „Klinika” 2013, nr 15 (19).
- Mijal P., *Ustanawianie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu cywilnym na tle praktyki orzeczniczej*, „Klinika” 2013, nr 15 (19).
- Mijal P., *Ustanawianie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądownoadministracyjnym na tle praktyki orzeczniczej*, „Klinika” 2013, nr 15 (19).
- Winczorek J., *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019.