



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

Obywatel i Prawo

pod redakcją Agaty Winiarskiej



Obywatel i Prawo

Raport z realizacji trzeciej edycji Programu



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI



POLISH-AMERICAN
FREEDOM FOUNDATION

Obywatel i Prawo

Raport z realizacji trzeciej edycji Programu

pod redakcją Agaty Winiarskiej

Warszawa 2008

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Obywatel i Prawo

Publikacja powstała w ramach Programu „Obywatel i Prawo III”

Redakcja: *Barbara Gruszka*

Koordynator Programu: *Agata Winiarska*

Sekretarz Rady Ekspertów Programu: *Jarosław Zbieranek*

Projekt okładki: *QUARR (22) 827 21 33*

© Copyright by Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-89817-18-1

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260; faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl
www.isp.org.pl

Skład, druk i oprawa:

Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. (22) 629 80 38; faks (22) 629 80 36
e-mail: owpsim@post.pl
www.owpsim.pl

Spis treści

<i>Wstęp</i>	7
--------------------	---

Dostęp do pomocy prawnej w Polsce – wybrane problemy i rekomendacje

Grzegorz Wiaderek, Michał Ziółkowski

Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe	13
Pomoc prawna <i>sensu stricte</i> organizacji pozarządowych	15
Przystąpienie do sprawy	15
Opinia przyjaciela sądu	18
Litygacja strategiczna	21
Współpraca <i>pro bono</i>	24
Monitoring rozpraw	26
Poradnictwo prawne	26
Biura Porad Obywatelskich 27 • Uniwersyteckie Poradnie Prawne 28 • Wyspecjalizowana działalność obywatelska w zakresie udzielanej pomocy prawnej 31	
Wyspecjalizowana działalność obywatelska w zakresie udzielanej pomocy prawnej	31

Łukasz Bojarski

Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian	34
I. Wstęp	34
Rola organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz reformy 34 • Dotychczasowe projekty ustawy o pomocy prawnej 38 • Dostęp do pomocy prawnej – dotychczasowe zmiany prawa i praktyki 41	
II. Propozycje zmian w systemie dostępu do pomocy prawnej	44
Dobry czas na zmiany 44 • Międzyresortowy zespół roboczy 46 • Zakres reformy 47 • Rozwiązania systemowe – ustawa o pomocy prawnej 49 • Rada do spraw Pomocy Prawnej 50 • Biuro pomocy prawnej i procedura przyznawania pomocy 51 • Rozwiązania alternatywne 57 •	

Zakres podmiotowy regulacji 58 • Majątkowe kryteria przyznawania pomocy prawnej 59 • Niemajątkowe kryteria przyznawania pomocy prawnej 60 • Jakość świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej 61 • Honoraria za udzielanie pomocy prawnej 62 • Badania 63 • Popularyzacja dobrych praktyk 63

III. Wybrane źródła	66
Projektów aktów prawnych 66 • Stanowiska organizacji pozarządowych 66	
• Publikacje 66 • Akty prawne 67 • Inne 67	

Adam Bodnar, Łukasz Bojarski, Filip Wejman

Nowa adwokatura. Założenia do nowego prawa o adwokaturze.

Wersja druga, zmieniona	68
Najważniejsze tezy projektu	68
Podstawowe założenia nowego prawa o adwokaturze	69
I. Unifikacja zawodu adwokata i radcy prawnego 69 • II. Dostęp do zawodu adwokata 70 • III. Ustrój adwokatury 73 • IV. Postępowanie dyscyplinarne 73 • V. Świadczenie pomocy prawnej przez nieadwokatów 74	
• VI. Kompetencyjny Egzamin Prawniczy (KEP) jako droga do innych zawodów prawniczych – przykładowe propozycje 75	
Komentarz do projektu	76

Działania Programu „Obywatel i Prawo III” – cele, realizacja i rezultaty

Konkurs grantowy	111
Projekty zrealizowane w ramach konkursu grantowego	114
Rada Ekspertów	127
Projekty zrealizowane w ramach prac Rady Ekspertów	129
<i>Informacja o instytucjach</i>	133
<i>Nota o autorach</i>	135

Wstęp

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności i Instytut Spraw Publicznych od 2002 roku prowadzą wspólnie działania na rzecz poszerzania dostępu obywateli do pomocy prawnej. Program „Obywatel i Prawo” wspiera inicjatywy społeczne, działające na rzecz udostępniania obywatelom bezpłatnego poradnictwa prawnego, a także angażuje się w debatę publiczną na temat reformy systemu dostępu do pomocy prawnej. U podstaw powołania programu leży problemy społeczne – olbrzymi obszar bezradności społecznej, związanej z nieumiejętnością poruszania się w sprawach administracyjno-prawnych, uniemożliwiający w efekcie korzystanie z pełni praw obywatelskich. W założeniu program miał być impulsem do podejmowania inicjatyw, które prowadzą do przełamania tej bezradności i działają na rzecz zmniejszania obszarów marginalizacji społecznej.

Od początku istnienia program wspiera działania organizacji społecznych, prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie, organizując konkursy grantowe. W latach 2002–2007 przyznaliśmy 75 dotacji dla organizacji pozarządowych i szkół wyższych, zajmujących się poradnictwem prawnym i obywatelskim, a ogólna kwota grantów wyniosła ponad 3 200 000 złotych. Projekty zrealizowane dzięki wsparciu ze środków programu pozwoliły na udzielenie blisko 100 000 porad prawnych i obywatelskich. Porady udzielane były bezpłatnie, osobom w szczególnie trudnej sytuacji życiowej i materialnej. Dzięki dotacjom możliwe było także podnoszenie jakości poradnictwa, prowadzonego przez organizacje pozarządowe, poprzez szkolenia personelu czy zakup niezbędnego wyposażenia, poszerzanie zakresu tego poradnictwa, otwieranie nowych punktów doradztwa i docieranie z ofertą do większej liczby beneficjentów czy promocja działań *pro publico bono* wśród środowisk prawniczych, w szczególności studentów prawa – wolontariuszy.

Program „Obywatel i Prawo” działa także na rzecz systemowych zmian, związanych z dostępem do pomocy prawnej, obejmujących za-

równno pomoc przedsądową, jak i pomoc prawną na etapie sądowym. Dotychczas nie udało się przeprowadzić całościowych reform dotyczących tej problematyki, mimo planów dwóch kolejnych rządów. W ramach prac programu, począwszy od drugiej edycji, tematyką tą zajmowała się Rada Ekspertów. Zadania Rady Ekspertów związane były z opracowywaniem rekomendacji oraz zlecaniem realizacji projektów, wdrażających wybrane rozwiązania systemowe. Sześć projektów wdrożeniowych, zleconych w sumie przez Radę, dotyczyło następujących zagadnień: propagowania mediacji; współpracy korporacji prawniczych z trzecim sektorem; standardów informatorów prawnych, kierowanych do szerokiego rozpowszechniania; litygacji strategicznej. Odbył się szereg spotkań o charakterze seminaryjno-dyskusyjnym, poświęconych wybranym problemom, na których, oprócz członków Rady i niezależnych ekspertów, zabierali głos przedstawiciele korporacji prawniczych oraz decydentów. W publikacji przedstawiamy dwie ekspertyzy, które zostały pierwotnie zaprezentowane na seminariach w ramach trzeciej edycji Programu „Obywatel i Prawo”, a następnie rozszerzone przez autorów z uwzględnieniem wniosków z dyskusji.

Podsumowując działalność trzeciej edycji Programu, w latach 2006–2007, w formie niniejszej publikacji, postanowiliśmy przede wszystkim zaprezentować wybrane problemy i rekomendacje związane z aktualnymi barierami w dostępie do pomocy prawnej. Publikujemy także informację o celach i rezultatach głównych działań programowych trzeciej edycji, tj. konkursu grantowego i prac Rady Ekspertów.

Szerzej o znaczeniu organizacji pozarządowych dla poszerzania dostępu do informacji prawnej piszą Grzegorz Wiaderek i Michał Ziółkowski. Tekst jest analizą rodzajów pomocy prawnej, świadczonej przez te organizacje i przybliża działalność organizacji na tym polu.

Tekst Łukasza Bojarskiego odnosi się do problematyki ustawowych zmian w dostępie do pomocy prawnej, przedstawiając konkretne postulaty i propozycje. Autor nawiązuje do wcześniejszych prac rządowych nad próbami wprowadzenia całościowych reform. Główne tezy tekstu były przedmiotem dyskusji na seminarium Programu „Obywatel i Prawo” w grudniu 2007 roku.

Tekst Adama Bodnara, Łukasza Bojarskiego i Filipa Wejmana jest głosem w dyskusji na temat dostępu do zawodów prawniczych. Projekt niezależnych ekspertów jest alternatywny wobec dotychczas pojawiających się propozycji. Pierwsza wersja ekspertyzy była prezentowana przez autorów na spotkaniu Programu „Obywatel i Prawo” w lutym 2007 roku.

Zamieszczone ekspertyzy nie wyczerpują, oczywiście, tematyki związanej z dostępem do pomocy prawnej. Mamy jednak nadzieję, że pobudzą dalszą debatę publiczną na ten temat. Kontynuując Program „Obywatel i Prawo” w czwartej edycji, zamierzamy nadal taką debatę inicjować, zajmując się aktualnymi problemami związanymi z dostępem obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz wspierając inicjatywy społeczne, działające na polu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Agata Winiarska
Koordynator Programu „Obywatel i Prawo III”,
Instytut Spraw Publicznych

**Dostęp do pomocy prawnej w Polsce
– wybrane problemy i rekomendacje**

Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe

Grzegorz Wiaderek, Michał Ziółkowski

Szeroko rozumiana pomoc prawna stanowi ważny element działalności wielu organizacji pozarządowych. Wynika to z jednej strony z istoty ich działalności, z drugiej zaś z niedostatków funkcjonującego w Polsce systemu pomocy prawnej. Potrzeby w tym zakresie starają się wypełniać między innymi organizacje pozarządowe.

Formy i sposób udzielanej pomocy prawnej są bardzo różne. Składają się na nią proste działania – polegające na podstawowej informacji prawnej, ale także specjalistyczne poradnictwo, aż do skomplikowanych akcji prawnych podejmowanych w ramach reprezentowania obywateli przed sądami lub organami administracyjnymi czy litygacji strategicznej. Skala działań podejmowanych przez organizacje pozarządowe w zakresie pomocy prawnej z roku na rok jest coraz większa. Coraz silniejsza jest też specjalizacja wielu organizacji. Istnieją dziedziny życia, w których są one jedynym źródłem fachowej, dobrze zdiagnozowanej i sprofilowanej pomocy prawnej. Od lat słusznie podnosi się tezę, że organizacje pozarządowe powinny być trwałym składnikiem zreformowanego systemu pomocy prawnej w Polsce. Wskazuje się przy tym na potencjał, którym dysponują i na szczególną znajomość problemów grup społecznych i obywateli, którzy najbardziej potrzebują pomocy prawnej. Decydom nie ułatwia zadania brak usystematyzowanych danych o skali pomocy prawnej udzielanej przez organizacje pozarządowe, sposobie pracy, wypracowanych praktykach itd. Potrzebę przeprowadzenia pogłębionych badań na ten temat autorzy uznają za niezbędną dla możliwości pełnej oceny zakresu i znaczenia funkcjonowania trzeciego sektora w dziedzinie pomocy prawnej.

Niniejsze opracowanie ma na celu ogólne wskazanie rozmiarów pomocy prawnej udzielanej przez sektor pozarządowy oraz próbę jej usystematyzowania. Przedstawione w tekście informacje, dotyczące poszczególnych organizacji pozarządowych, mają charakter jedynie przykładowy i nie wyczerpują – co oczywiste – całości działań wszystkich organizacji pozarządowych zaangażowanych w udzielanie pomocy prawnej.

Analiza zagadnienia zakresu, form oraz skuteczności pomocy prawnej udzielanej przez organizacje trzeciego sektora wymaga poczynienia uprzednio pewnych założeń metodologicznych. Na szerokie – przyjęte przez autorów – znaczenie terminu „pomoc prawna”¹ składają się: (i) działalność prawna *sensu stricte*, polegająca na zaangażowaniu danej organizacji bezpośrednio w sprawę albo na przekazaniu jej do prowadzenia współpracującym z tą organizacją prawnikom lub kancelariom prawnym, (ii) działalność obywatelska, polegająca na udzielaniu informacji prawnej oraz wskazywaniu możliwych rozwiązań prawnych w przedłożonym stanie faktycznym, (iii) działalność edukacyjna, polegająca na organizowaniu konferencji lub szkoleń, poświęconych problematyce przysługujących jednostce praw oraz instrumentów skutecznego ich dochodzenia, (iv) działalność informacyjna, polegająca na inicjowaniu oraz organizacji medialnych kampanii społecznych mających głównie na celu przybliżenie zagadnień z zakresu praw podstawowych przysługujących jednostce. Tak rozumiana pomoc prawna (z wyjątkiem działalności w zakresie punktu pierwszego) ma charakter głównie pozasądowy i funkcjonuje w Polsce zasadniczo poza sferą działalności państwa.

Bez konieczności wyczerpującej analizy różnorodności form pomocy prawnej udzielanej w sektorze pozarządowym, można wskazać organizacje, których działania w aspekcie przedmiotowym mają wymiar: (i) ogólny, tj. obejmują szeroko rozumianą pomoc z różnych dziedzin prawa oraz (ii) wyspecjalizowany, tj. ograniczony jedynie do wybranej problematyki (np. zaginięcia, przemocy rodzinnej, statusu uchodźców, osób niepełnosprawnych, praw dzieci).

Ponadto bezpłatna pomoc jest udzielana w ramach: nieograniczonego kręgu podmiotowego (kiedy każdy potrzebujący może uzyskać poradę) lub ograniczonego kręgu podmiotowego (udzielenie porady warunkowane jest spełnieniem kryteriów np. majątkowych).

¹ Zob. też. W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy w dostępie obywateli do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania, Obywatel i Prawo II. Raport z realizacji Programu*, Warszawa 2006, s. 93.

Pomoc prawna *sensu stricte* organizacji pozarządowych

Pomoc tego rodzaju – jak wyżej wskazano – charakteryzuje się aktywnym zaangażowaniem danej organizacji w przedłożoną jej sprawę. Zaangażowanie może przybrać formę: kompleksowych działań lub selektywnego zaangażowania (np. przystąpienia do sprawy celem przedstawienia opinii prawnej). Ponadto może ono polegać na prowadzeniu sprawy wspólnie ze współpracującym zawodowym prawnikiem lub kancelarią.

Niezależnie od stopnia zaangażowania i jego formy, wśród instrumentów pomocy, którymi posługują się organizacje pozarządowe, wyróżnić można: (i) przystąpienie do procesu na prawach strony, (ii) opinię przyjaciela sądu, (iii) monitoring rozpraw.

Przystąpienie do sprawy

Jedną z podstawowych form udzielania pomocy prawnej, związaną z bezpośrednim zaangażowaniem organizacji społecznych w przedłożoną im sprawę, jest przystępowanie do postępowania. Pomoc ta polega na „próbie wpłynięcia” na rozstrzygnięcie w interesie prywatnym jednej ze stron postępowania lub szerzej – w interesie społecznym (publicznym). W zależności od rodzaju postępowania przybiera ona różny charakter i zakres.

W postępowaniu karnym ramy udziału organizacji społecznych wyznacza treść art. 90 par. 1 k.p.k.². Przepis ten pozwala na przystąpienie do postępowania karnego przez reprezentanta, który w nim uczestniczy z uwagi na potrzebę ochrony interesu społecznego lub ważnego interesu indywidualnego, objętego zadaniami statutowymi. Zwłaszcza zaś ochrony wolności i praw człowieka³. Udział został ograniczony jedynie do postępowania sądowego, co oznacza, że wykluczony jest udział w postępowaniu przygotowawczym. Zgłoszenie jest dopuszczalne do rozpoczęcia przewodu. Z regulacji tej korzystają bardzo często organizacje bronią-

² Szerzej na temat udziału przedstawiciela organizacji społecznej zob. K. Marszał, *Przedstawiciel społeczny w procesie karnym*, „Problemy Prawa Karnego” 2001, nr 24, s. 124; K. Papke-Olszauskas, K. Woźniewski, *Przedstawiciel społeczny w polskim procesie karnym – wybrane zagadnienia*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2003, nr 11, s. 147; P. Hadrych, *Warunki dopuszczenia przedstawiciela społecznego do udziału w postępowaniu sądowym*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 2, s. 53.

³ J. Tylman, T. Grzegorzcyk, *Polskie postępowanie karne* (wyd. 5), Warszawa 2005, s. 351.

ce praw kobiet (np. Centrum Praw Kobiet) czy organizacje działające w obronie praw więźniów.

W tym kontekście należy odnotować pozytywne skutki działania tych organizacji pozarządowych⁴, które efektywnie przystępują do postępowania zarówno w I, jak i w II instancji. Stosowana przez organizacje argumentacja opiera się głównie na wykładni literalnej i historycznej, albowiem z treści art. 90 k.p.k., usunięto ograniczenie dotyczące możliwości przystępowania do postępowania jedynie w pierwszym stadium, tj. do zamknięcia przewodu w I instancji. Nowe brzmienie przepisu wymaga, aby zgłoszenia dokonano jedynie „do rozpoczęcia przewodu”⁵. Powyższą argumentację wzbogaca wykładnia systemowa. Uznać bowiem należy, iż ustawodawca mając na względzie jedną z naczelných zasad procesu (zasadę dążenia do prawdy obiektywnej) oraz świadom rozwoju pozarządowego i społecznego systemu instytucjonalnej ochrony praw człowieka, celowo zrezygnował z ograniczającego zapisu i poszerzył zakres uczestnictwa w sprawach karnych.

Ponadto, pozytywnie należy ocenić proponowaną przez niektóre organizacje (np. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej) wykładnię na rzecz poszerzenia uprawnień przedstawiciela społecznego. Za trafny należy uznać pogląd, oparty na treści art. 91 w związku z art. 9 par. 2 i art. 167 k.p.k., o możliwości składania wniosków dowodowych przez przedstawiciela społecznego⁶.

Na uwagę zasługuje również wykorzystanie przez organizacje społeczne art. 42 k.k.w., przewidującego możliwość ustanowienia przez skazanego swojego przedstawiciela. Przykładem jego zastosowania jest dopuszczenie przedstawicieli organizacji społecznych do postępowania przed sądami penitencjarnymi⁷.

⁴ Przykładowo zob. Zgłoszenie udziału Przedstawiciela Społecznego z 10 października 2007 roku w sprawie przed Sądem Okręgowym w Lublinie o sygn. XI Ka 1019/07.

⁵ Zob. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2005, s. 197.

⁶ Dopuszczony do udziału w postępowaniu sądowym przedstawiciel organizacji społecznej (art. 90 k.p.k.) jako inna niż strona osoba bezpośrednio zainteresowana (art. 9 par. 2 k.p.k.) może wypowiadać się i składać oświadczenia na piśmie (art. 91 k.p.k.) w postaci wniosków o dokonanie czynności, które organ ma obowiązek podejmować z urzędu (art. 9 par. 2 k.p.k.) np. co do przeprowadzenia dowodu (art. 197 k.p.k.).

⁷ Szerzej na temat jawności posiedzeń aresztowych zob. Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w kwestii jawności posiedzeń aresztowych z 20 listopada 2007 roku, Uwagi z konferencji pt. Spór o jawność posiedzeń aresztowych – Warszawa dn. 28 listopada 2007 (zob. <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/pl/aktualnosci/spor-o-jawnosc-posiedze-aresztowych-konferencja-w-2.html>), A. Łukaszewicz, *Okoliczności aresztu powinny być jawne*, „Rzeczpospolita” 28 listopada 2007.

Ponadto, w ramach reprezentacji skazanego, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej koordynuje program „łączników z wolnością”. Jego istota polega na organizacji wsparcia przy załatwianiu niezbędnych spraw administracyjnych skazanego oraz reprezentowaniu go przed organami spoza zakładu karnego.

Szeroką przedmiotowo pomoc w formie przedstawicielstwa świadczy również „Klinika art. 42” działająca w ramach Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Zrzeszając studentów-wolontariuszy (współpracujących z prawnikami zatrudnionymi w Fundacji) klinika zajmuje się sprawami: (i) odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności, (ii) zmiany typu zakładu karnego, (iii) udzielania przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności⁸, (iv) przepustek, (v) skarg do sądu na legalność wymierzenia kary dyscyplinarnej lub osadzenia w celi zabezpieczającej, (vi) zakwalifikowania do kategorii osadzonego niebezpiecznego, (vii) warunkowego przedterminowego zwolnienia, w tym procedur przygotowywania się skazanego do życia po zwolnieniu⁹.

W postępowaniu cywilnym zakres działalności organizacji społecznych wyznacza art. 8 k.p.c. Udział w postępowaniu może więc polegać na: (i) wszczęciu postępowania cywilnego, (ii) wstąpieniu do postępowania już toczącego się, (iii) przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy na zasadzie z art. 63 k.p.c., (iv) byciu pełnomocnikiem strony w wypadkach wskazanych w ustawie¹⁰. Tytułem przykładu zaangażowania w sprawy cywilne można wskazać działalność Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Bożeny Łopackiej przeciwko Jeronimo Martins¹¹.

⁸ Przykładowo można wskazać sprawę Piotra S. (sygn. akt T 18471), w której Sąd Okręgowy w Olsztynie uwzględnił przedstawioną przez studenta (pracownika Kliniki art. 42) opinię prawną w sprawie przedłużenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności i przychylił się tym samym do stanowiska klienta (zob. J. Lewandowska, *Klinika 42*, Biuletyn informacyjny HFPC: W interesie publicznym, nr 7/2006, s. 2).

⁹ Zob. J. Lewandowska, *Klinika 42*, Biuletyn informacyjny HFPC: W interesie publicznym, nr 1/2006, s. 2, A. Kremplewski, *Klinika 42*, Biuletyn programu: Zwiększenie świadomości społecznej oraz wzmocnienie roli organizacji pozarządowych w zakresie rzecznictwa i monitoringu, nr 1/2007, s. 5.

¹⁰ Szerzej zob. T. Misiuk, *Zadania organizacji społecznych w sądowym postępowaniu cywilnym*, „Prokuratura i Prawo” 1966, z. 9, s. 304; T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, *Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego*, t. I, Warszawa 2001, s. 76; J.A. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, vol. XII, Lublin 2005, s. 107–111.

¹¹ Zob. A. Bodnar, *Koniec sprawy Bożeny Łopackiej przeciwko Jeronimo Martins*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 7/2007, s. 2–3.

Sprawa dotyczyła powództwa byłej pracownicy sklepu sieci „Biedronka” o zapłatę 35 000 zł z tytułu godzin nadliczbowych. Helsińska Fundacja Praw Człowieka zgłosiła swój udział do postępowania w II instancji, angażując się aktywnie w udział w rozprawach oraz przedstawiając opinię niezależnego eksperta¹². Ostatecznie sąd apelacyjny, orzekając na korzyść powódki, podzielił część przedstawionych przez prawników Fundacji argumentów; w szczególności w zakresie oceny wszechstronności postępowania dowodowego.

W procedurze administracyjnej, jak również w postępowaniu sądowno-administracyjnym organizacja społeczna może zostać dopuszczona do postępowania „na prawach strony”¹³. Zgodnie z art. 31 § 1 k.p.a., „Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: wszczęcia postępowania (pkt. 1), dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny”. Ponadto zgodnie z treścią art. 31 § 3 k.p.a., organizacja społeczna, która nie uczestniczy w postępowaniu na prawach strony, może za zgodą organu administracji publicznej przedstawić swój pogląd w sprawie. Z regulacji tych szeroko korzystają w szczególności organizacje działające na rzecz uchodźców (np. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Centrum Pomocy Prawnej z Krakowa, Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa¹⁴), osiągając bardzo znaczące sukcesy wyznaczające linię orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach dotyczących uchodźców.

Opinia przyjaciela sądu

Coraz popularniejszą formą bezpośredniego zaangażowania organizacji społecznych w przedkładane im sprawy jest instytucja opinii przyjaciela sądu (*amicus curiae*)¹⁵.

¹² Na wcześniejszym etapie postępowanie było obserwowane przez obserwatorów Fundacji pod kątem rzetelności i zachowania prawa do sądu.

¹³ Szerzej zob. M. Szubiakowski, w: M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi* (wyd. 10), Warszawa 2006, s. 59, D. Sześciło, *Zasada społeczeństwa obywatelskiego a udział fundacji w postępowaniu administracyjnym*, „Trzeci Sektor” 2007, nr 11.

¹⁴ W 2007 roku Fundacja była zaangażowana w 64 różne sprawy o charakterze prawno-administracyjnym.

¹⁵ J. Rybczyńska, M. Płoska-Pecio, *Działania prawne w interesie publicznym (litygacja strategiczna) jako forma działania organizacji ochrony praw człowieka*, s. 3.

Opinia przyjaciela sądu może być również z powodzeniem wykorzystana przy zaangażowaniu w sprawę indywidualną. Niemniej jednak nadal istotne jest (w odróżnieniu od pism procesowych pełnomocników stron), by opinia uwzględniała ogólny wymiar sprawy i prezentowała szeroki wachlarz poglądów doktryny na dane zagadnienie. Niezależnie od sposobu wykorzystania, opinia powinna bowiem dostarczać sądowi informacji w kwestiach istotnych dla sprawy, które niekoniecznie są uwzględniane przez strony¹⁶.

Niezależnie od rodzaju postępowania, w ramach którego składana jest opinia, można wskazać kilka jej cech istotnych. Są to: (i) niewiązacy dla sądu charakter opinii, która jednakże wymaga ustosunkowania się w uzasadnieniu do orzeczenia¹⁷, (ii) dowodowy wymiar opinii, która wchodzi w skład zgromadzonego przez sąd materiału i ma taki sam walor jak dowody przedstawione przez zainteresowane strony, (iii) brak oceny stanu faktycznego, (iv) charakter opinii związany z celami statutowymi danej organizacji.

Za trafną należy uznać tezę, iż opinie mogą być przedkładane niezależnie od faktu przystąpienia danej organizacji do postępowania. Ponadto, organizacje społeczne mogą przedstawiać opinie zarówno sądom powszechnym, sądom szczególnym (np. w postępowaniu sądowo-administracyjnym)¹⁸, jak również Trybunałowi Konstytucyjnemu¹⁹ oraz trybunałom międzynarodowym.

Tytułem przykładu opinii przyjaciela sądu, składanych przez organizacje społeczne przed sądami powszechnymi w ostatnich latach, można wskazać: (i) opinię w sprawie dyskryminacji osób nieheteroseksualnych, które padają ofiarą „mowy nienawiści” (*hate speech*) i „przestępstw nienawiści” (*hate crimes*)²⁰, (ii) opinie w sprawach stosowania art. 212 k.k.

¹⁶ Zob. też. A. Zieliński, *Glosa do uchwały NSA z 12 grudnia 2005 roku o sygn. II OPS 4/05*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8.

¹⁷ Zob. J. Jodłowski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego z komentarzem*, t. 1, Warszawa 1989, s. 142.

¹⁸ Zob. Uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 grudnia 2007 roku (II OPS 4/05).

¹⁹ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2006 roku, sygn. SK 30/05 (w związku z par. §11 ust. 2 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z 22 października 1997 roku).

²⁰ Irmina Kotiuk, Opinia Prawna PSEP w sprawie z oskarżenia prywatnego Ingi Kostrzewy, Agnieszki Kraski, Sandry Rutkiewicz i Joanny Reniger przeciwko Jackowi Tomczakowi i Przemysławowi Alexandrowiczowi oskarżonym o czyny określone w art. 212 § 1 i 212 § 2 kodeksu karnego o sygn. akt XXIII K 20/05/11 (http://www.psep.pl/index.php?co=page&hopsa=pliki/strony/psep_walczy_w_sadzie&mm=4).

(znieślawienie)²¹, (iii) opinię w sprawie zastosowania przepisu penalizującego znieważenie uczuć religijnych²², (iv) opinię w sprawie zastosowania przepisu penalizującego znieważenie głowy państwa²³.

Ponadto, w 2006 roku Helsińska Fundacja Praw Człowieka złożyła po raz pierwszy opinię przyjaciela sądu w postępowaniu przed Sądem Najwyższym²⁴. Sąd podzielił wyrażone wówczas stanowisko, iż przebywanie w przeludnionej celi może naruszać dobra osobiste²⁵. Wyrok ten ma istotne znaczenie dla wielu osadzonych, z uwagi na fakt ciągle utrzymującego się w zakładach karnych przeludnienia.

W efekcie coraz większego zaangażowania organizacji społecznych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wyraźnie wzrosła liczba opinii składanych w związku ze skargami konstytucyjnymi lub wnioskami o kontrolę abstrakcyjną. Jako przykład można wskazać: (i) opinię dotyczącą konstytucyjności przepisów o możliwości uznania skargi kasacyjnej za „oczywiście bezzasadną”²⁶, (ii) opinię dotyczącą konstytucyjności przepisów ustawy lustracyjnej²⁷, (iii) opinię dotyczącą konstytucyjności przepisów uzależniających realizację wolności zgromadzeń od uzyskanego zezwolenia w rozumieniu prawa o ruchu drogowym²⁸, (iv) opinię dotyczącą niekonstytucyjności przepisów uniemożliwiających uzyskanie zwrotu kosztów za usługi adwokackie osobom niewinnym²⁹.

²¹ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Grzegorza B. (sygn. akt VI Ko 628/05) – dotycząca Skazania za znieślawienie przelożonego poprzez kierowanie krytycznych pod jego adresem listów do Ministra Obrony Narodowej; Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka sprawie „Gazety Bytowskiej” (sygn. akt II 342/06) – odpowiedzialności za znieślawienie na forum internetowym; zob. też. Raport z działalności 2005–2006 Programu Spraw Precedensowych, s. 16.

²² Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Radosława R. (sygn. XI Ka 1019/07), zob. też. M. Ziółkowski, *Obraza uczuć religijnych „obraża” wolność słowa*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 3/2007, s. 6.

²³ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Huberta H. (sygn. VIII K 41/06).

²⁴ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Adama D. (sygn. V CSK 431/06).

²⁵ <http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/pl/aktualnosci/przeludnienie-w-wiezieniach-wyrok-sadu-najwyzs.html>

²⁶ Opinia Prawna Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie skargi konstytucyjnej dotyczącej zgodności z Konstytucją RP art. 535 § 2 k.p.k. (sygn. SK 30/05), zob. też. E. Siedlecka, *Sąd nie może mówić: to oczywiście bezzasadne*, „Gazeta Wyborcza” 17 stycznia 2006.

²⁷ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie o sygn. K/07.

²⁸ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie o sygn. K 21/05.

²⁹ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z 26 lipca 2006 roku w sprawie Jolanty W., zob. też Raport z działalności 2005–2006 Programu Spraw Precedensowych, s. 11.

Omawiając instytucję opinii przyjaciela sądu nie sposób pominąć zaangażowania polskich organizacji społecznych w pomoc prawną w ramach spraw rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Przykładem są chociażby: opinia w sprawie *Tysiąc v. Polska* – dotycząca pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony prawa do życia prywatnego³⁰ oraz opinia w sprawie *Czarnowski v. Polska* – dotycząca problematyki stosowania tzw. przepustek losowych, które reguluje art. 141a k.k.w.³¹

Przytoczone powyżej wybrane przykłady wskazują na szeroki zakres przedmiotowego zastosowania opinii przyjaciela sądu. Przywołane opinie dotyczą bowiem zagadnień zarówno o charakterze procesowym, jak i materialnym, z różnych gałęzi prawa cywilnego, karnego i administracyjnego.

Litygacja strategiczna

Szczególnym rodzajem pomocy prawnej jest tzw. litygacja strategiczna. Termin ten obejmuje szereg skoordynowanych działań o charakterze prawnym, które podejmowane są z uwagi na nadrzędny (wyznaczony z góry cel) i zmierzają do osiągnięcia skutku o charakterze systemowym.³² Pojęcie to oznacza zatem prowadzenie postępowań sądowych w indywidualnych sprawach – istotnych dla realizacji interesu publicznego – skierowane na zmianę wadliwego prawa lub wadliwej praktyki jego stosowania, a także na wskazywanie ewentualnych luk w prawie. Szeroki i kompleksowy wymiar działań obejmuje zarówno działania prawne (np. wnoszenie i popieranie powództwa, przystąpienie do postępowania) oraz działania medialne i społeczne (np. nagłaśnianie danego problemu w mediach, prowadzenie szkoleń).

Nadrzędnym założeniem działań litygacyjnych jest trwała zmiana praktyki lub prawa. Osiągnięcie tego skutku może nastąpić przez: (i) uzyskanie precedensowego wyroku w konkretnym postępowaniu sądowym, który będzie promieniował i współkształtował orzecznictwo innych są-

³⁰ Opinia Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Alicja Tysiąc przeciwko Polsce, nr skargi 5410/03 (<http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/pl/aktualnosci/sprawa-alicji-tysiac-trybunal-podzielil-uwag.html>), zob. też D. Pudzianowska, A. Bodnar, *Wygrana w sprawie Alicji tysiąc*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 3/2007, s. 1–2.

³¹ Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w sprawie Czarnowski v. Polska, nr skargi 28586/03 (http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/czarnowski_amicus.pdf).

³² Zob. A. Bodnar, *Litygacje strategiczne dotyczące systemu dostępu do pomocy prawnej*, w: *Obywatel i Prawo II edycja. Raport*, Warszawa 2006, s. 77.

dów w podobnych sprawach (np. wyrok Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) lub przez (ii) uzyskanie wyroku o mocy powszechnie obowiązującej, który bezpośrednio będzie wpływał na kształt przepisów prawa (np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego). W efekcie z przestrzeni normatywnej zostaje usunięta przyczyna zidentyfikowanego wcześniej problemu (np. niewłaściwa praktyka w stosowaniu przepisów o pozbawianiu wolności lub niekonstytucyjna regulacja tychże przepisów).

Przykładem działań systemowych ukierunkowanych na zmianę przepisów prawa i pośrednio związanych z indywidualną pomocą prawną były działania Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (dalej: PSP) w sprawie instytucji asesorów³³. Dyskusję o wadliwości w konstrukcji asesury zakończył wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Orzekł on, iż pełnienie funkcji sędziów przez asesorów sądowych jest niezgodne z art. 45 ust.1 Konstytucji RP³⁴. Orzeczenie, choć nie rozwiązuje problemu indywidualnego podmiotu, ma kluczowe znaczenia dla jakości obsługi prawnej w Polsce. Może też – zgodnie z przepisami właściwej procedury – stać się podstawą wznowienia postępowania w indywidualnej sprawie.

Systemowe ukierunkowanie działań litygacyjnych nie oznacza bynajmniej, iż nie jest to instrument bezpośredniej pomocy prawnej udzielanej przez organizacje społeczne. Przeciwnie, efektem zastosowania omawianej metody jest zazwyczaj załatwienie konkretnej sprawy konkretnego podmiotu. Nadrzędny (systemowy) cel litygacji (np. zmiana przepisów o tymczasowym aresztowaniu) nie wyklucza bowiem indywidualnego skutku (np. uwolnienie niezasadnie tymczasowo aresztowanego). Z istoty spraw będących przedmiotem litygacji wynika specyficzna współzależność między sytuacją indywidualnego podmiotu a interesem społecznym.

Jako przykład działań litygacyjnych ukierunkowanych na zmianę wadliwej praktyki oraz pomoc indywidualną można wskazać interwencję Stowarzyszenia Interwencji Prawnej w sprawie wydalenia cudzoziemca, jeszcze przed zakończeniem procedury odwoławczej przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym o przyznanie statusu uchodźcy³⁵. Przebywający w Polsce nielegalnie od 2003 roku cudzoziemiec złożył w 2006 roku wniosek o przyznanie statusu uchodźcy. W okresie przed złożeniem wnio-

³³ Zob. A. Rzepliński, A. Bodnar, *Asesor nie jest jeszcze sędzią*, „Rzeczpospolita” 29 lipca 2005, T.T. Koncewicz, A. Bodnar, *Kim jest asesor: sędzią czy urzędnikiem*, „Rzeczpospolita” 27 lutego 2006.

³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 roku, sygn. SK 7/06.

³⁵ Zob. http://www.interwencjaprawna.pl/interim_measures.html.

sku podjęto decyzję o wydaleniu go z terytorium Polski. Jednocześnie Federacja Rosyjska zwróciła się z prośbą o jego wydanie. Prezes Urzędu do spraw Cudzoziemców po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie statusu uchodźcy wydał decyzję odmowną, która została podtrzymana przez organ odwoławczy, jakim jest Rada do spraw Uchodźców. Od decyzji Rady złożone zostało odwołanie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W tym samym czasie w związku z wnioskiem Federacji Rosyjskiej, właściwy sąd orzekł o zgodzie na ekstradycję. 27 kwietnia 2007 roku Stowarzyszenie Interwencji Prawnej wystąpiło z wnioskiem do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o zastosowanie środka tymczasowego (*interim measure*)³⁶ w postaci wydania władzom polskim zalecenia o wstrzymaniu procedury ekstradycyjnej na czas zakończenia postępowania przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym. Ostatecznie, 10 maja 2007 roku Trybunał przychylił się do wniosku³⁷. Drugim etapem działań litygacyjnych Stowarzyszenia było wystąpienie ze skargą przeciwko Polsce na naruszenie art. 3, art. 5 oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Kolejnym przykładem działań litygacyjnych ukierunkowanych na pomoc o charakterze systemowym i zarazem indywidualnym jest sprawa Dariusza Sz. – dotycząca odpowiedzialności za organizację, bez uprzedniego zgłoszenia, tzw. zgromadzeń spontanicznych³⁸, które w swej istocie nie mogą być uprzednio notyfikowane właściwym władzom administracyjnym. Obwiniony był organizatorem dwóch spontanicznych manifestacji o charakterze pokojowym w związku z „obroną doliny rzeki Rospudy”. Po skierowaniu sprawy do sądu grodzkiego, wydany został wyrok nakazowy na podstawie art. 52 par. 1 pkt 2 k.w. uznający Dariusza Sz. winnym organizacji nielegalnej manifestacji.³⁹ Od wyroku złożony został sprzeciw przygotowany w ramach prac Programu Spraw Precedensowych.

Wskazany powyżej podwójny – systemowy i indywidualny – wymiar litygacji strategicznej niewątpliwie wpływa na jej popularność. Udzielając indywidualnej pomocy prawnej w konkretnej sprawie, organizacje społeczne mogą przyczynić się do poprawy sytuacji prawnej innych

³⁶ Zob. art. 39 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

³⁷ Nr sprawy 18358/07.

³⁸ Pod pojęciem tym należy rozumieć zgromadzenia organizowane bez uprzedniego zawiadomienia w celu zaprotestowania „na gorąco”, zajęcia określonego stanowiska w związku z danym wydarzeniem ze sfery społecznej lub politycznej (np. reakcja na oświadczenie polityka, niespodziewaną wizytę zagranicznego gościa, uchwalenie ustawy), których istotą jest możliwość natychmiastowej reakcji na dane wydarzenie.

³⁹ Wyrok Sądu Rejonowego dla Warszawy – Śródmieścia w Warszawie IV Wydział Grodzki z 4 lipca 2007 roku, sygn. akt IV W 1792/07.

podmiotów. Wreszcie, przez nagłaśnianie niewłaściwych praktyk ujawnianych w czasie prowadzenia działań litygacyjnych, można skutecznie wpływać na poziom edukacji prawnej społeczeństwa.

Współpraca *pro bono*

Inną formą świadczenia pomocy prawnej przez aktywne zaangażowanie organizacji społecznej jest pomoc świadczona w ramach współpracy *pro bono*.

Istotą tej formy świadczenia pomocy jest przesunięcie ciężaru obsługi prawnej *sensu stricte* (tj. prowadzenia przewodu sądowego, reprezentacji, składania pism procesowych) na profesjonalny podmiot świadczący usługi prawnicze (np. prawników indywidualnych, duże kancelarie). Nie wyklucza to jednak całkowicie możliwości zaangażowania organizacji społecznej w daną sprawę, którego przejawem może być: przedstawienie opinii prawnej, nagłośnienie problematyki w mediach, monitorowanie postępowania. Sens pomocy prawnej udzielanej przez daną organizację wyraża się zatem w pierwszej kolejności w znalezieniu właściwego partnera *pro bono*, a następnie w podejmowaniu działań uzupełniających, do których zaliczyć należy również nagłośnienie problemu.

Współpraca organizacji pozarządowej i profesjonalnego prawnika może mieć charakter jednorazowy lub stały. W pierwszym przypadku będzie ona efektem porozumienia odnoszącego się do pojedynczej, konkretnej sprawy. Drugi – opiera się na wynegocjowanym porozumieniu, w ramach którego firma prawnicza lub prawnik indywidualny wyrażają gotowość udzielania pomocy prawnej dla określonych rodzajowo spraw lub prowadzenia spraw danej organizacji w ogóle.

Negocjacje w sprawie współpracy poprzedza zazwyczaj zaproszenie, wystosowane przez organizację społeczną, wzbogacone o informację o jej dotychczasowej działalności. W toku negocjacji przyszli partnerzy uzgadniają zakres swoich wzajemnych obowiązków. I tak, zobowiązaniu firmy prawniczej do prowadzenia danej sprawy *pro bono*, odpowiada najczęściej zobowiązanie organizacji społecznej do aktywnego współuczestnictwa w procesie (np. przez przedłożenie opinii prawnej), nagłaśniania danej problematyki, współpracy z mediami.

Inicjowaniu współpracy między organizacjami społecznymi a firmami prawniczymi sprzyjają zazwyczaj spotkania przy okazji konferencji⁴⁰,

⁴⁰ Zob. D. Sześciło, *Konferencja PSP: Rządy Prawa - gospodarka - prawa człowieka*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 6/2007, s. 4-5;

konkursów⁴¹ związanych z współpracą *pro bono* lub specjalnie tworzone zinstytucjonalizowane platformy.

Przykładem zinstytucjonalizowanej formy, ułatwiającej nawiązywanie współpracy, jest Centrum *Pro Bono*, które zostało stworzone w ramach działalności Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, przy wsparciu Programu „Obywatel i Prawo III”⁴². Zadaniem projektu jest stworzenie sieci współpracy pomiędzy kancelariami a organizacjami społecznymi poprzez: (i) pośredniczenie w przedstawianiu firmom prawniczym spraw zgłoszonych przez organizacje społeczne, (ii) gromadzenie i publikowanie przykładów dobrych praktyk działalności *pro bono*, (iii) działalność wydawniczą (np. publikowanie zbiorów opracowanych strategii wraz z komentarzami, wydawanie propozycji ankiet, scenariuszy działań).

Od kilku lat pomocy prawnej – przez współpracę z kancelariami *pro bono* – udziela Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Współpracą objęte są między innymi: (i) sprawa dyrektora Centralnego Ośrodka Doskonalenia Nauczycieli odwołanego niezgodnie z prawem przez ministra edukacji Romana Giertycha⁴³, (ii) sprawa niepowołania przez Prezydenta RP sędziów wskazanych przez Krajową Radę Sądownictwa⁴⁴, (iii) sprawa dyskryminacji kobiet ze względu na wiek w Polskim Radiu S.A.

Świadczenie pomocy prawnej przy wykorzystaniu współpracy *pro bono*, zasługuje na aprobatę, albowiem wzajemne zbliżenie organizacji społecznych i firm prawniczych pomaga w: (i) budowaniu profesjonalnego i sprawnego systemu pomocy osobom potrzebującym, (ii) nagłaśnianiu i zwalczaniu niewłaściwych praktyk, (iii) poszerzaniu przestrzeni aktywnego zaangażowania prawników w działalność na rzecz dobra publicznego⁴⁵.

M. Bernatt, D. Pudzianowska, *Europejskie Forum Pro Bono*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 10/2007, s. 4–5.

⁴¹ Zob. Organizowany przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych konkurs „Prawnik *Pro Bono* Roku”, w ramach którego nagradzana jest aktywność na rzecz interesu publicznego oraz zaangażowanie i wkład na rzecz potrzebujących. Konkursowi patronują: Naczelna Rada Adwokacka i Krajowa Rada Radców Prawnych (szczegóły na: www.centrumprobono.pl/pl/prawnik).

⁴² Zob. www.centrumprobono.pl.

⁴³ D. Sześciło, A. Bodnar, *Mirosław Sielatycki odwołany niezgodnie z prawem*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 6/2007, s. 1–2.

⁴⁴ J. Lora, A. Bodnar, *Prezydent nie skorzystał z prerogatywy*, Biuletyn Informacyjny Programu Spraw Precedensowych HFPC, nr 10/2007, s. 3–4.

⁴⁵ *Deklaracja Prawników na rzecz działań pro publico bono*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa, 22 czerwca 2007 roku.

Monitoring rozpraw

Pomoc prawna, bezpośrednio angażująca organizacje społeczne, może również polegać na obserwowaniu toczących się postępowań przez przedstawicieli danej organizacji. Prowadzenie monitoringu nie jest regulowane prawnie i nie wymaga oficjalnego przystąpienia do sprawy. Monitoring opiera się na zasadzie jawności. Głównym jego celem jest umacnianie przejrzystości działań organów władzy publicznej. Zebrane zaś na jego podstawie dane służą często jako podstawa dla raportów, badań oraz indywidualnej pomocy prawnej⁴⁶.

Prowadzone monitoringi obejmują szeroki zakres przedmiotowy. Przykładowo można wskazać na obserwacje (i) aresztów pod kątem zachowania praw cudzoziemców⁴⁷, (ii) sądów gospodarczych pod kątem sprawności procesu i zachowania prawa do sądu, (iii) posiedzeń sądów penitencjarnych⁴⁸, (iv) sądów karnych pod kątem zachowania zasady równości broni i prawa do sądu⁴⁹, (v) przestrzegania w postępowaniu sądowym praw człowieka w stosunku do ofiar handlu ludźmi⁵⁰.

Istotnym celem monitoringów jest pobudzanie inicjatyw lokalnych do obserwowania miejscowych sądów, poszerzanie wiedzy na temat działalności wymiaru sprawiedliwości oraz podnoszenie kultury orzekania i pracy sędziów.

Poradnictwo prawne

Inną formą udzielania pomocy prawnej przez organizacje społeczne jest prowadzenie poradnictwa prawnego o charakterze ogólnym (nieograniczonym przedmiotowo) lub wyspecjalizowanym. Poradnictwo to polega głównie na: (i) objaśnianiu znaczenia istotnych w danej sprawie przepisów oraz ich skutków prawnych, (ii) objaśnianiu urzędowej kore-

⁴⁶ Np. przez przystąpienie do postępowania w II instancji celem ochrony praw człowieka i dla dobra wymiaru sprawiedliwości, po uprzednim stwierdzeniu nieprawidłowości ujawnionych w czasie monitoringu.

⁴⁷ Sprawozdanie merytoryczne z działalności Stowarzyszenia Interwencji Prawnej w roku 2006, s. 4–5.

⁴⁸ Sprawozdanie merytoryczne z działalności Stowarzyszenia Interwencji Prawnej w roku 2006, s. 10.

⁴⁹ Zob. Program Courtwatch Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

⁵⁰ Realizowany w 2007 roku przez Fundację La strada projekt obejmował sprawy zakończone z lat 1995–2006 z terenu całej Polski.

spondencji, (iii) wskazaniu możliwych ewentualnych dróg postępowania, (iv) wyjaśnianiu celowości wnoszenia skarg lub pozwów.

Poniżej przedstawione zostały przykłady organizacji społecznych udzielających porad prawnych w ramach ogólnej działalności obywatelskiej.

Biura Porad Obywatelskich

Od 1996 roku w Polsce działają – wzorowane na brytyjskich Citizens Advice Bureaux – Biura Porad Obywatelskich (dalej: BPO), których głównym zadaniem jest udzielanie bezpłatnych porad obywatelskich osobom potrzebującym⁵¹. Ponadto celem działania BPO jest: (i) rozwijanie i propagowanie postaw społecznych oraz inicjatyw lokalnych, (ii) upowszechnianie praw kobiet, (iii) promocja wolontariatu, (iv) prawnicza działalność informacyjna⁵². Obecnie w różnych miastach działają 32 BPO, które zrzeszone są w Związku Biur Porad Obywatelskich (dalej: ZBPO).

Przedmiotowy zakres działalności BPO obejmuje poradnictwo z zakresu między innymi: (i) prawa lokalowego, (ii) prawa pracy, (iii) ubezpieczeń społecznych, (iv) szeroko rozumianej sfery relacji między obywatelami a instytucjami państwowymi, (v) funkcjonowania systemu świadczeń rodzinnych. BPO świadczą pomoc nieodpłatnie bez względu na sytuację finansową potrzebującego.

Istotą poradnictwa BPO jest brak bezpośredniego zaangażowania w sprawę. BPO nie angażują się w postępowania sądowe, nie prowadzą spraw w formie litygacji strategicznej ani współpracy *pro bono*. Doradcy kierują się przede wszystkim autonomią klienta, wskazując na różne możliwości rozwiązywania problemu. BPO są więc swoistym prawnym „lekarzem pierwszego kontaktu”, który pomaga w zdiagnozowaniu problemu i w razie potrzeby wskazuje drogę do specjalisty⁵³. Wśród zalecanych klientom środków najczęściej pojawiają się: (i) przedstawienie sprawy Rzecznikowi Praw Obywatelskich, (ii) powiadomienie właściwego ministra, (iii) nagłośnienie sprawy w mediach, (iv) zawiadomienie właściwych z uwagi na przedmiot sprawy organów lokalnej administracji publicznej⁵⁴.

⁵¹ Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003, s. 230.

⁵² Zob. <http://www.zbpo.org.pl/page/pl/>.

⁵³ B. Wróblewski, *Nie musisz dziedziczyć długów*, „Gazeta Wyborcza” 3 czerwca 2006.

⁵⁴ Związek Biur Porad Obywatelskich raport za 2004 roku, s. 29-42. (http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/co_robimy/raporty/).

O popularności tej formy udzielania pomocy prawnej może świadczyć niesłabnące zainteresowanie klientów Biur. Liczba porad udzielanych przez BPO wykazuje tendencję wzrostową i wynosiła kolejno: w 2001 roku – 18 297 porad, w 2002 roku – 31 443 porad, w 2003 roku – 32 555 porad⁵⁵, w 2004 roku – 29 450 porad⁵⁶.

Uniwersyteckie Poradnie Prawne

Osoby niezamożne, potrzebujące porady prawnej mogą ponadto zgłaszać się do Uniwersyteckich Poradni Prawnych, zwanych też „klinikami prawa” (*legal clinics*), działających na różnych uniwersytetach i szkołach wyższych⁵⁷. Wzorowane na poradniach działających przy amerykańskich szkołach prawa⁵⁸ skupiają studentów-wolontariuszy, którzy pod opieką merytoryczną pracowników naukowych oraz praktyków udzielają nieodpłatnych porad⁵⁹.

Przedmiotowy zakres działań poradni prawnych jest niezwykle szeroki i obejmuje sprawy: (i) karne, w szczególności sprawy tymczasowo aresztowanych, (ii) rodzinne, także rozwodowe, alimentacyjne i o ustalenie ojcostwa, (iii) spadkowe, (iv) z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, (v) z zakresu prawa lokalowego i spółdzielczego, także: eksmisje, (vi) sprawy uchodźców i cudzoziemców, (vii) cywilne, w szczególności z zakresu prawa zobowiązań i prawa rzeczowego⁶⁰. Ponadto Uniwersyteckie Poradnie Prawne zajmują się również sprawami z zakresu prawa finansowego i podatkowego.

Udzielanie pomocy prawnej odbywa się wedle ściśle ustalonego schematu postępowania⁶¹, którego efektem jest przygotowana przez stu-

⁵⁵ Związek Biur Porad Obywatelskich raport za 2003 roku, s. 10 (http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/co_robimy/raporty/).

⁵⁶ Związek Biur Porad Obywatelskich raport za 2004 roku, s. 26 (http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/co_robimy/raporty/).

⁵⁷ Na temat historii ruchu klinicznego w Polsce zob. G. Krzywkowska, M. Gawańska, G. Wiaderek, F. Czerniaki, *Uniwersyteckie poradnie prawne, biura pomocy obywatelskiej – raport dla Fundacji im. St. Batorego*, Warszawa 1999, s. 5 i n.; Ł. Bojarski, *Raport...*, s. 233 i n.

⁵⁸ Szerzej zob. J. Kuźmicka-Sulikowska, R. Gołąb, *Forma organizacyjno-prawna studenckich poradni prawnych*, *Klinika* nr 3/2007, s. 8–13.

⁵⁹ H. Nieć, *Strategia nadzorowania pracy uniwersyteckiej poradni prawnej działającej na rzecz uchodźców*, *Klinika* nr 1/2000, s. 243 i n.

⁶⁰ *Studenckie Poradnie Prawne. Podsumowanie działalności za rok akademicki 2005/2006*, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, s. 11–27.

⁶¹ Zob. J. Ciapała, *Świadczenie pomocy prawnej przez poradnię*, *Studencka Poradnia Prawna. Idea, organizacja, metodologia*, Warszawa 2005, s. 125 i n.

dentów pisemna opinia prawna⁶². Do podstawowej formy, jaką jest opinia, dołączane są często sporządzone przez studentów pisma procesowe: pozwy (np. o zapłatę, o alimenty), odpowiedzi na pozwy, sprzeciwy od nakazów zapłaty i wyroków zaocznych. Praktykowane jest dołączanie do zaprojektowanych pism procesowych załączników informacyjnych na temat zasad i terminów jego wnoszenia.

Ponadto udzielana pomoc może polegać na towarzyszeniu klientowi w urzędzie lub sądzie. Celem jest objaśnienie sensu obowiązujących przepisów, pouczeń oraz należyte poinformowanie o prawach przysługujących w danej sytuacji klientowi. Ten rodzaj pomocy nie może jednak polegać na zaangażowaniu merytorycznym oraz reprezentacji klienta.

Udzielana w poradniach pomoc może mieć także charakter pozamerytoryczny, tj. informacji o adresach, telefonach instytucji publicznych, organizacji społecznych i charytatywnych, właściwych z uwagi na sytuację potrzebującego.

Pomimo iż nadrzędnym celem funkcjonowania Uniwersyteckich Poradni Prawnych jest alternatywna wobec klasycznego wykładu forma nauki prawa, poprzez kontakt studentów z praktycznymi problemami⁶³, kliniki prawa odgrywają znaczącą rolę wśród podmiotów świadczących poradnictwo prawne. Świadczy o tym utrzymująca się na wysokim poziomie liczba wpływających spraw, która kolejno wynosiła: 7421 (w roku akademickim 2004/2005), 9833 (w roku akademickim 2005/2006), 9399 (w roku akademickim 2006/2007)⁶⁴. Systematycznie zwiększa się również liczba poradni (obecnie działają 24 punkty w 15 miastach), współpracujących studentów (w ostatnim roku zanotowano wzrost o 2% w stosunku do roku 2005/2006) oraz pracowników naukowych (jest ich o 10% więcej w stosunku do roku 2005/2006)⁶⁵.

Postępujący rozwój ruchu klinicznego w Polsce wspiera, powstała w 2002 roku, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (dalej: FUPP)⁶⁶. Udzielana przez nią pomoc ma charakter zarówno finansowy, jak i merytoryczny. Ponadto FUPP zajmuje się wypracowywaniem jednolitych standardów pracy poradni.

⁶² Zob. M. Królikowski, F. Wejman, *Standardy pracy nad opinią prawną w poradni prawnej*, *Klinika* nr 3/2007, s. 18 i n.

⁶³ Zob. też. A. Ignaciuk, *Działalność kliniczna a potrzeba szkoleń w zakresie udzielania pomocy prawnej przez studenta*, *Klinika* nr 2/2007, s. 12.

⁶⁴ Studenckie Poradnie Prawne. Podsumowanie działalności za rok akademicki 2006/2007, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, s. 7.

⁶⁵ Tamże, s. 6.

⁶⁶ Zob. <http://www.fupp.org.pl/>.

Zakres i charakter spraw objętych obywatelskim poradnictwem prawnym świadczy o wysokim zapotrzebowaniu na tego typu rodzaj pomocy, zwłaszcza wobec braku zinstytucjonalizowanego państwowego systemu doradztwa dla najuboższych. Działające poradnie prawne stanowią istotne dopełnienie systemu bezpośredniej pomocy prawnej udzielanej przez wybrane organizacje społeczne przy wykorzystaniu litygacji strategicznej lub współpracy *pro bono*. Dla sprawnego funkcjonowania systemu niezbędny jest rozwój wzajemnej współpracy pomiędzy samymi organizacjami oraz między organizacjami a instytucjami państwa np. Rzecznikiem Praw Obywatelskich lub właściwymi ministrami.

Od 2002 roku obywatelskie poradnictwo prawne świadczy również Poradnia Prawna Fundacji Akademia Iuris (dalej FAI), działająca w ramach metodologii uniwersyteckich poradni prawnych. Początkowo ograniczona do wybranych dzielnic Warszawy (13 punktów pomocy), działalność FAI szybko objęła swoim zakresem Lublin (1 punkt konsultacyjny) i Kraków (4 punkty pomocy).

System poradnictwa FAI oparty jest głównie na działalności wolontariuszy⁶⁷ – studentów, którzy w wyznaczonych dniach i godzinach udzielają porad potrzebującym. W przypadku materii wykraczającej poza informację o prostych, dostępnych środkach prawnych doradcy obowiązani są skonsultować się ze współpracującymi z poradniami prawnikami. Służą temu spotkania seminaryjne. Podobnie jak w przypadku działalności BPO, doradcy FAI nie mogą reprezentować klientów w sądzie oraz nie korzystają z instrumentów litygacji strategicznej.

Przedmiotowy zakres działalności FAI obejmuje poradnictwo w sprawach z zakresu: (i) prawa i postępowania cywilnego (z wyjątkiem spraw gospodarczych), (ii) prawa spadkowego, (iii) prawa rodzinnego (z wyjątkiem spraw rozwodowych i separacyjnych), (iv) prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, (v) prawa lokalowego, spółdzielczego i meldunku, (vi) prawa i postępowania karnego, (vi) prawa i postępowania administracyjnego⁶⁸.

Świadczone przez FAI poradnictwo obywatelskie cieszy się wysokim zainteresowaniem, czego dowodzi fakt, iż w pierwszym półroczu 2007 roku udzielono 2118 porad prawnych (przyjęto zaś 1475 nowych spraw)⁶⁹, podczas gdy w całym 2005 roku odbyło się 3518 konsultacji (z czego przyjęto 1908 nowych spraw):

⁶⁷ W okresie od stycznia do czerwca 2007 roku w ramach FAI działało 238 wolontariuszy. (zob. Zestawienie danych statystycznych Poradni Prawnej styczeń – czerwiec 2007 na podstawie raportów z punktów porad, s. 3).

⁶⁸ Zob. <http://www.academiaiuris.pl/news.php>.

⁶⁹ Zestawienie danych statystycznych Poradni Prawnej styczeń – czerwiec 2007 na podstawie raportów z punktów porad, s. 2.

Oprócz wymienionych powyżej organizacji poradnictwo prawne świadczy również Fundacja Instytut na rzecz Państwa Prawa (588 porad udzielonych w 2007 roku). Przedmiotowy zakres działalności obejmuje: (i) prawo cywilne (358 spraw), (ii) prawo rodzinne (153 spraw), prawo administracyjne (64 spraw), (iv) prawo ubezpieczeń społecznych (73 spraw)⁷⁰.

Wyspecjalizowana działalność obywatelska w zakresie udzielanej pomocy prawnej

Jak wskazano na wstępie, przez wyspecjalizowaną działalność obywatelską autorzy rozumieją sprofilowane przedmiotowo poradnictwo prawne, z uwagi na specjalistyczny charakter organizacji społecznej, która takiego poradnictwa udziela. Tego rodzaju pomoc prawna ma szczególnego rodzaju znaczenie. Organizacje, skupiając swoje cele na wybranej grupie, najlepiej znają problemy swoich podopiecznych. Stąd też ich pomoc jest najbardziej skuteczna. Poradnictwo, świadczone przez takie organizacje, ma charakter kompleksowy, a doradztwo prawne często powiązane jest z pomocą psychologiczną czy pomocą socjalną. W wielu przypadkach organizacje pozarządowe są głównym i niemalże jedynym źródłem jakiegokolwiek pomocy prawnej dla swoich podopiecznych.

Z obszarów tematycznych, w których najczęściej organizacje pozarządowe odgrywają opisaną wyżej rolę, wymienić można:

- prawa kobiet (tytułem przykładu wymienić tu można działalność Fundacji Centrum Praw Kobiet⁷¹, Fundacji La Strada specjalizującej się w problematyce handlu kobietami⁷² czy Fundacji Rodzić po Ludzku, która prowadzi poradnictwo w zakresie problematyki związanej z ciążą i rodzinami dziecka);

⁷⁰ Informacja o Bezpłatnym Poradnictwie Prawnym dla osób niezamożnych w okresie: styczeń–grudzień 2007. Dane Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa.

⁷¹ W 2006 roku Fundacja udzieliła pomocy prawnej w 3938 sprawach 2970 kobiet. Charakter udzielonej pomocy obejmował poradnictwo i informację prawną oraz towarzyszenie klientkom Fundacji w sądach. Ponadto Fundacja prowadziła działalność edukacyjną w formie otwartych spotkań (18 spotkań) oraz szkoleń na temat przemocy w rodzinie oraz publikacji poradników i informatorów na temat praw kobiet (zob. Sprawozdanie z działalności Fundacji Centrum Praw Kobiet za 2006 rok).

⁷² W okresie 2006 – 2007 Fundacja świadczyła pomoc prawną w formie: (i) indywidualnych spotkań (170 spotkań), (ii) konsultacji telefonicznych (152 konsultacje), (iii) konsultacji w formie elektronicznej (20 porad), (iv) sporządzenia pism procesowych (56 pism) [zob. Informacja Fundacji La Strada: Pomoc prawna i inne aktywności na polu prawnym w latach 2006–2007, Warszawa, styczeń 2008 roku].

- prawa mniejszości narodowych (szczególnie aktywne są organizacje romskie);
- prawa uchodźców (oprócz wymienionych wyżej: Stowarzyszenia Interwencji Prawnej i Centrum Pomocy Prawnej wspomnieć należy o działalności Polskiej Akcji Humanitarnej, Caritas Polska oraz Fundacji Instytut na rzecz Państwa Prawa⁷³);
- prawa związane z problemem zaginięcia. W dziedzinie tej wyspecjalizowała się Fundacja Itaka⁷⁴. Fundacja udziela porad osobom zaginionym oraz ich rodzinom w formie elektronicznej, listownej, informacji udzielanej podczas stałych dyżurów;
- prawa dzieci (tu wspomnieć można o działaniach podejmowanych przez Fundację Dzieci Niczyje, Fundację Mederi⁷⁵, Komitet Ochrony Praw Dziecka);
- prawa osób niepełnosprawnych (w tym obszarze działa bardzo wiele organizacji, wspomnieć tu można między innymi o Centrum Informacyjnym – utworzonym przez Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji – oferującym kompleksową pomoc, pomocy oferowanej przez wyspecjalizowane organizacje np. Polski Związek Niewidomych, Polski Związek Głuchych, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym i wiele innych);
- prawa ofiar przestępstw (Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Stowarzyszenie przeciwko Zbrodni im. Jolanty Brzozowskiej).

Szczególna wartość pomocy prawnej, świadczonej przez wskazane przykładowo wyżej organizacje, polega też na tym, że organizacje te czę-

⁷³ W 2006 roku Fundacja udzieliła pomocy prawnej w 360 sprawach uchodźcom z Federacji Rosyjskiej, Ukrainy, Kazachstanu i Białorusi. Formą pomocy były: (i) pomoc w przygotowaniu odwołań od decyzji organów administracyjnych, (ii) przygotowanie skarg na decyzje administracyjne, (iii) aktywne uczestnictwo w tzw. wywiadach statusowych, (iv) udzielanie informacji o obowiązkach i prawach w trakcie procedury nadania statusu uchodźcy. (zob. Informacja Fundacji Instytut Na Rzecz Państwa Prawa za okres 1 marca 2006 – 28 grudnia 2006 roku, Warszawa, styczeń 2008 roku).

⁷⁴ W 2007 roku do Fundacji zgłoszono ponad 110 nowych spraw, z których zakończono około 60% (zob. Pomoc prawna udzielana przez Fundację ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, Warszawa, styczeń 2008 roku).

⁷⁵ W ramach pomocy o charakterze informacyjno-edukacyjnym Fundacja: (i) prowadziła szkolenia tematyczne (16 szkoleń w okresie od 31 marca 2006 roku do 17 grudnia 2007 roku), (ii) zorganizowała dwie konferencje naukowe poświęcone problematyce krzywdzenia dzieci, (iii) zrealizowała 18 programów o charakterze badawczym i pomocowym; w tym: Grant Fundacji im. St. Batorego: Stała pomoc prawna dotycząca problemów związanych z dziećmi. (zob. Informacja o zakresie i charakterze działalności Fundacji Mederi w latach 2006–2007, Warszawa, styczeń 2008 roku).

sto wprowadzają, w ramach swojej pracy związanej z pomocą prawną, nowe instrumenty i narzędzia. Tytułem przykładu podać tu można instytucję opiekuna ofiary, którą propaguje Fundacja Dzieci Niczyje w stosunku do dzieci ofiar przestępstw, czy świadków przestępstw (opiekun-wolontariusz opiekuje się dzieckiem prawnie i psychologicznie od początku sprawy i towarzyszy mu w ramach wszystkich procedur prawnych)⁷⁶ czy też instytucje self-adwokatów, którą stara się wprowadzać Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym.

Przedstawiony wyżej ogólny zarys problematyki pomocy prawnej udzielanej przez organizacje pozarządowe pokazuje szeroki wachlarz oferowanego przez organizacje wsparcia. Jego skala i znaczenie systematycznie rośnie. Głównymi bolączkami, z którymi borykają się organizacje, są zwiększające się koszty prowadzonej działalności i związane z tym braki wyspecjalizowanej kadry, koniecznej do prowadzenia profesjonalnych działań z obszaru pomocy prawnej. Przy okazji analizy zakresu i form pomocy prawnej, świadczonej przez instytucje trzeciego sektora, autorzy chcieliby zwrócić także uwagę na potrzebę usystematyzowanych badań w tej dziedzinie, aby jak najpełniej wykorzystać potencjał organizacji i czerpać z dobrych praktyk i instrumentów przez nie wypracowanych.

⁷⁶ Bliżej: J. Podlewska, *Założenia programu Opiekun dziecka ofiary przestępstwa i jego realizacja na terenie Warszawy*, „Dziecko krzywdzone” 2007, nr 3, s. 115–117.

Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian

Łukasz Bojarski

Początkiem prac nad prezentowanym tekstem było opracowanie, na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych, dokumentu pt. „Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – tezy do dyskusji”, który został zaprezentowany podczas seminarium w ISP, 6 grudnia 2007 roku. Dokument był podstawą do dyskusji przedstawicieli zainteresowanych instytucji i środowisk, w tym Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Rady Sądownictwa, korporacji prawniczych, doradców prawnych i organizacji pozarządowych. Tezy zostały także zaprezentowane 17 grudnia 2007 roku, podczas spotkania zorganizowanego przez Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z przedstawicielami firm prawniczych współpracujących z programem. Niniejsze opracowanie jest znacznie poszerzoną wersją „tez do dyskusji” i w części uwzględnia dodatkowe propozycje i uwagi zgłoszone przez biorących udział w obu spotkaniach.

Bardzo dziękuję uczestnikom dyskusji, którzy podzielili się swoimi spostrzeżeniami. Nie sposób ich wszystkich wymienić. Chciałbym jednak szczególnie podziękować trzem osobom, których uwagi były szczególnie i wyjątkowo cenne – pani sędzi Katarzynie Gonerze, panu Grzegorzowi Wiaderkowi i panu mecenasowi Jakubowi Jacynie.

Wyłącznie odpowiedzialność za opracowanie ponosi oczywiście autor.

Wstęp

Rola organizacji pozarządowych w działaniach na rzecz reformy

Organizacje pozarządowe zajmują się od lat udzielaniem pomocy prawnej osobom potrzebującym, których nie stać na opłacenie prawnika.

Skala tej pomocy oraz różnorodność działań jest bardzo duża, tak jak różnorodny jest ruch pozarządowy¹. Świadcząc pomoc prawną, stykając się z ogromem potrzeb w tej materii, przedstawiciele organizacji zorientowali się, że ich działalność nigdy nie będzie wystarczająca, że sytuacja wymaga przyjęcia rozwiązań systemowych przez państwo. Ponieważ takie działania nie następowały, organizacje przejęły w tej mierze inicjatywę. Organizacje pozarządowe od lat apelują o reformę. Inicjują i uczestniczą w debacie publicznej, formułują postulaty i biorą udział w pracach nad konkretnymi projektami zmian.

W zaangażowaniu organizacji pozarządowych w prace nad reformą systemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej można wyodrębnić trzy etapy.

Etap pierwszy (lata 1999–2003) to równoległe działanie poszczególnych organizacji, w dużej mierze niezależnie od siebie. Helsińska Fundacja Praw Człowieka prowadziła od 1999 roku szerokie badania problematyki pomocy prawnej – między innymi analizowaliśmy prawo i orzecznictwo, zbieraliśmy i analizowaliśmy dostępne dane statystyczne dotyczące pomocy prawnej, prowadziliśmy badania ankietowe klientów sądów, skazanych i prawników, organizowaliśmy tzw. grupy focusowe (*focus groups*) z sędziami itp. Fundacja publikowała raporty² i organizowała konferencje (między innymi Forum Pomocy Prawnej w Sejmie RP, zorganizowane we współpracy z Sejmową Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka w czerwcu 2002 roku). Choć wielu przedstawicieli władzy (parlamentu, rządu) oraz korporacji prawniczych (adwokatury, radców prawnych) deklarowało rozpoczęcie prac nad całościowymi zmianami i koncepcją reformy to *de facto* na obietnicach się kończyło i żadne poważne prace nie zostały podjęte. Pomimo braku zmian instytucjonalnych wprowadzanych przez państwo organizacje pozarządowe zajmowały się tym, na co miały wpływ – udoskonalaniem swojej własnej działalności: działaniami na rzecz standaryzacji usług poradniczych, wprowadzania własnych, wewnętrznych zasad świadczenia pomocy prawnej zapewniających jej wysoką jakość, opracowywaniem programów szkoleniowych dla świadczących pomoc – jako przykład można podać działalność uniwersyteckich poradni prawnych (UPP) i Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP) oraz biur porad obywatelskich

¹ Więcej na temat pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe zobacz: G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, w tym tomie.

² Najwięcej materiałów zawiera książka: Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003.

(BPO) i Związku Biur Porad Obywatelskich (ZBPO). Wymienione organizacje (FUPP, ZBPO) stworzyły także w latach 2002–2003 Pozarządową Platformę Poradniczą (PPP) – forum wymiany doświadczeń przez organizacje poradnicze (opracowana baza danych zawierała informacje o 75 organizacjach poradniczych, ponad 200 publikacjach różnego rodzaju, forum dyskusyjnym)³. W omawianym okresie trwały prace koncepcyjne dotyczące promocji postaw *pro bono* prawników – świadczeniu pomocy prawnej nieodpłatnie, honorowo, współpracy z organizacjami pozarządowymi, a od 2003 roku FUPP zaczęła organizować coroczny konkurs na tytuł „prawnika *pro bono* roku”⁴.

W **drugim etapie** (lata 2003–2005) działalność organizacji społecznych na rzecz reformy systemu pomocy prawnej zmieniła charakter. Wcześniejsze nieudane próby doprowadzenia do reformy oraz pierwsze wspólne przedsięwzięcia różnych organizacji były impulsem do podjęcia decyzji dotyczącej wspólnego działania. Cztery organizacje – Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej i Związek Biur Porad Obywatelskich stworzyły nieformalną koalicję organizacji pozarządowych, działających na rzecz reformy. Partnerzy koalicji spotykali się wielokrotnie, wypracowując wspólną strategię i propozycje zmian systemowych. Koalicja poszukiwała sojusznika w staraniach o reformę. Naturalnym kandydatem był Rzecznik Praw Obywatelskich. Funkcję tę piastował wtedy prof. Andrzej Zoll. W trakcie jego kadencji biuro RPO po raz pierwszy nawiązało ścisłą współpracę ze środowiskiem pozarządowym, zajmującym się poradnictwem prawnym i obywatelskim: rzecznik podpisywał umowy o współpracy z biurami porad obywatelskich, uniwersyteckimi poradniami prawnymi, tworzył bazę informatorów prawnych dla obywateli. Koalicja organizacji pozarządowych zwróciła się do Rzecznika Praw Obywatelskich, w kwietniu 2004, proponując plan działania, który następnie został zrealizowany. Rzecznik wystąpił do Ministra Sprawiedliwości pytając o plany reformy dostępu do pomocy prawnej oraz zorganizował, w październiku 2004 roku, wspólnie z koalicją, konferencję w siedzibie biura RPO. Podczas konferencji Koalicja przedstawiła swoje propozycje zmian, zawarte w dokumencie: *Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowa-*

³ W ramach pierwszej edycji programu Obywatel i Prawo. Zob. *Obywatel i Prawo. Raport z realizacji programu*, opr. A. Winiarska, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.

⁴ Zob. informacje o kolejnych edycjach konkursu na stronie (www.fupp.org.pl).

ne rozwiązania, Rzecznik poparł potrzebę zmian, a Minister Sprawiedliwości publicznie zadeklarował, że rozwiązanie tego problemu będzie priorytetem jego działania. I rzeczywiście, po raz pierwszy przystąpiono do szczegółowych prac nad projektem ustawy o pomocy prawnej.

Etap trzeci (lata 2005–2007) działań koalicji organizacji pozarządowych to udział w pracach nad opracowywaniem dwóch kolejnych projektów ustawy o pomocy prawnej (z 2005 roku i 2007 roku, zob. dalej). Do koalicji przyłączały się także stopniowo nowe organizacje i kolejne dokumenty były już sygnowane przez ich większą liczbę (do pierwszych czterech partnerów dołączyły: Centrum Praw Kobiet, Fundacja im. Stefana Batorego, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Parlament Studentów RP). Przedstawiciele Koalicji spotykali się z autorami projektów ustaw, dzielili swoim doświadczeniem, dorobkiem ruchu pozarządowego oraz materiałami porównawczymi. W ramach współpracy w Koalicji komentowaliśmy formułowane przez rząd propozycje, postulowaliśmy zmiany, opiniowaliśmy kolejne wersje projektów, braliśmy udział w tzw. konferencjach uzgodnieniowych.

Równoległe do konsultowania projektów zmian ustawodawczych pozarządowy ruch poradniczy kontynuował działania strategiczne dotyczące własnego rozwoju. W ramach projektu zrealizowanego przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych opracowano na przykład *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*; wypracowane przez 10 organizacji pozarządowych, przyjęte i opublikowane w 2006 roku. W ramach drugiej edycji programu Obywatel i Prawo (lata 2005–2006) zrealizowano kilka bardzo interesujących i cennych projektów o ogólnym, strategicznym charakterze⁵. Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych zajęła się problemem współpracy organizacji pozarządowych z korporacjami prawniczymi⁶ – organizowano spotkania przedstawicieli korporacji i organizacji, ustalano zasady współpracy, opracowano wiele konkretnych propozycji takiej współpracy. Jednym z efektów między innymi tych działań jest pozytywne nastawienie adwokatury do działań *pro bono* i współpracy z organizacjami poradniczymi wyrażone w uchwale z ostatniego Zjazdu oraz rozważany przez adwokatów pomysł, dotyczący wkomponowania w element szkolenia aplikacyjnego współpracy aplikantów z organizacjami poradniczymi. Prace dotyczące działalności prawników *pro bono* we współpracy z or-

⁵ Szczegółowe informacje na temat projektów zob. *Obywatel i Prawo. II edycja. Raport z realizacji Programu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

⁶ Tamże, s. 46–52.

organizacjami pozarządowymi są kontynuowane i jest coraz więcej przykładów takiej współpracy – znakomitym wzorem jest działalność Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i jego współpraca z wieloma prawnikami i kancelariami. Program ten prowadził także litygację strategiczną w sprawach dotyczących dostępu do pomocy prawnej⁷, w tym ważnych spraw, w których orzekał Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (Laskowska przeciwko Polsce; Staroszczyk przeciwko Polsce i Siałkowska przeciwko Polsce). Jeszcze inną inicjatywą, której celem było wsparcie ruchu poradniczego, był prowadzony przez Stowarzyszenie Klon/Jawor projekt „Standardy informatorów prawnych”⁸. Na podstawie przeprowadzonych badań oceniono wiele opracowywanych przez organizacje społeczne informatorów prawnych i ulotek – między innymi ich charakter, tematykę, jakość, przejrzystość, sposób dystrybucji (choć zajmowano się także informatorami i stronami internetowymi instytucji publicznych). Analiza pozwoliła na sformułowanie wielu bardzo szczegółowych rekomendacji dla wszystkich organizacji pozarządowych, które zajmują się bądź planują opracowywanie materiałów informacyjnych w ramach działalności poradniczej.

Podsumowując, wyróżnić można trzy rodzaje działań organizacji pozarządowych dotyczące pomocy prawnej: po pierwsze – udzielanie tej pomocy, po drugie – wiele działań podejmowanych przez środowisko na rzecz standaryzacji i wysokiej jakości poradnictwa i, po trzecie – starania na rzecz reform systemowych. Na pierwszym i drugim polu organizacje się sprawdzają i odnoszą sukcesy. Trudno jednak nie zauważyć, że w sferze zmian systemowych wieloletnie apele i starania o reformę dostępu do pomocy prawnej nie przyniosły rezultatów (a w każdym razie nie w postaci zmian systemowych).

Dotychczasowe projekty ustawy o pomocy prawnej

Przed sformułowaniem własnych propozycji zmian warto pokrótce przedstawić rozwiązania proponowane w poprzednich projektach. W ostatnich latach (2004–2007) podjęto dwie próby częściowej reformy dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Na tle rozwiązań tych projektów łatwiej będzie ocenić proponowane obecnie rozwiązania. Założenia projektów przedstawiam tu w wielkim skrócie, koncentrując się na kluczowych zagadnieniach. Do niektórych proponowanych rozwiązań będę się odwoływał bardziej szczegółowo w dalszej części opracowania.

⁷ Tamże, s. 77–92.

⁸ Tamże, s. 61–76.

Pierwszy projekt, z 2005 roku (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym*), zakładał stworzenie od podstaw sieci biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych (na początek dziesięciu, a docelowo około czterdziestu, w każdym mieście – siedzibie sądu okręgowego). Biura te miały zatrudniać pracowników etatowych (ponad 40 w biurze, w tym spora część to personel pomocniczy) i wynajmować duże pomieszczenia biurowe (przewidywano czterdzieści pomieszczeń na biuro). Biura miały się zajmować świadczeniem podstawowej pomocy prawnej (pracownicy etatowi) oraz pomocy kwalifikowanej, zlecanej adwokatom i radcom prawnym, którzy by wpisali się na odpowiednie listy. System pomocy kwalifikowanej miał istnieć równoległe do pomocy prawnej z urzędu przydzielanej przez sądy (przynajmniej na początkowym etapie, po ocenie działania systemu można by, co było zamierzeniem autorów, dokonać dalszych zmian i ujednoczenia przyjmowanych rozwiązań). Przyznawanie pomocy prawnej miało być procedurą administracyjną, co oznaczało (oczywiście w przypadku odmowy przyznania pomocy i woli odwoływania się od tej decyzji) pełną czterostopniową drogę odwoławczą (dwie instancje w ramach systemu pomocy prawnej oraz dwie instancje sądowno-administracyjne). Ciałem zarządzającym, koordynującym pracę systemu na poziomie centralnym miało być Krajowe Centrum Pomocy Prawnej – sprawowałoby ono również rolę drugiej instancji administracyjnej rozpatrującej odwołania od decyzji biur oraz skargi na ich działalność. Dodatkowo projekt zakładał utworzenie organu opiniodawczo-doradczego Ministra Sprawiedliwości – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej działającej na zasadach społecznych, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji społecznych.

Drugi projekt, z 2007 roku (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym*) – formalnie autopoprawka rządowa, *de facto* zupełnie nowa koncepcja – rezygnował z budowy osobnej struktury administracyjnej. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej pozasądowej/przedsądowej, pomijając pomoc prawną sądową – w tym zakresie nie wprowadzał żadnych zmian, funkcjonować miał nadal istniejący system pełnomocnictwa i obrony z urzędu, administrowany przez sądy i korporacje prawnicze. Projekt zakładał przeniesienie organizacji pozasądowej pomocy prawnej z poziomu miasta – siedziby sądu okręgowego – na poziom powiatów, czyli bliżej potrzebującego (możliwe byłoby także stworzenie kilku punktów na terenie powiatu). Projekt przewidywał, że udzielający pomocy prawnej w konkretnym powiecie byłiby wyłaniani w ramach przetargów, organizowanych na poziomie central-

nym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. Zwycięzcy podpisywaliby z Radą umowy i świadczyli tę pomoc na poziomie powiatu (jednego lub większej liczby), w swoim dotychczasowym lub specjalnie na ten cel zorganizowanym biurze. Do przetargów mógłby stawać szeroki krąg podmiotów – adwokaci i radcy prawni, jednostki samorządu terytorialnego, uniwersytety lub szkoły wyższe, osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. W osobnym trybie (określonym przez „ustawę o organizacjach pożytku publicznego”) do konkursu ofert mogłyby stawać organizacje pozarządowe zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej. Procedura uzyskiwania pomocy zakładała przyznanie jej przez świadczeniodawcę na umotywowany wniosek zainteresowanego (spełnienie majątkowych i/lub niemajątkowych kryteriów ustawowych). W razie odmowy udzielenia pomocy prawnej (zarówno przyznanie, jak i odmowa nie miały mieć charakteru decyzji administracyjnej) przysługiwałaby droga cywilna, jak to określa projekt ustawy: „prawo do żądania od świadczeniodawcy wykonania umowy lub żądania odszkodowania przed właściwym miejscowo sądem rejonowym”.

Żaden z projektów nie został uchwalony. Projekt z 2005 roku skierowano do Sejmu, gdzie odbyło się jego pierwsze czytanie oraz dyskusja podczas jednego posiedzenia Komisji Sejmowej. Projekt wzbudził wiele wątpliwości, jednak główną przyczyną zaniechania prac było zakończenie kadencji parlamentu. Projekt z 2007 roku został przyjęty przez Radę Ministrów, jednakże nie doczekał się debaty parlamentarnej, także z powodu zakończenia prac parlamentu i kolejnych wyborów.

Wymaga podkreślenia, że oba przedstawione projekty miały swoje zalety i wady. Wymieńmy najważniejsze.

Projekt z 2005 roku przewidywał zbudowanie od podstaw, wydaje się, że raczej skazanego na niewydolność, aparatu administracyjnego – stworzenie struktury tej wielkości biur byłoby bardzo kosztowne. Dodatkowo usytuowanie biur pomocy prawnej w kilkudziesięciu dużych miastach znacznie ograniczyłoby ich dostępność. Z kolei czteroinstancyjna procedura uzyskiwania pomocy prawnej była w projekcie niepotrzebnie rozbudowana. Co do zalet projektu, to bardzo dobrym pomysłem było połączenie zagadnień pomocy prawnej podstawowej i kwalifikowanej – pomysł, żeby jednolity system objął docelowo pomoc prawną pozasądową i sądową, nawet jeżeli na początku miał funkcjonować równoległe do tzw. urzędówek.

Projekt autopoprawki z 2007 roku miał wiele zalet. Zdecydowanie upraszczał poprzednią koncepcję. Rezygnując z budowy drogiej struktury, obniżał znacznie koszty systemu (większość środków miała iść na rze-

czywistą pomoc, a nie utrzymanie sieci biur). Upraszczał też bardzo procedurę przyznawania pomocy, choć zaproponowana formuła odwołania od odmowy przyznania pomocy w ramach zwykłej drogi cywilnej wzbudza poważne wątpliwości. Projekt zbliżał świadczeniodawcę do potrzebującego, przenosząc ciężar pomocy z okręgu na powiat. Poszerzył także znacznie krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy. Jego poważną wadą było jednak to, że ograniczał się wyłącznie do pomocy prawnej pozasadowej (do sformułowania tzw. pierwszego pisma procesowego wyłącznie), pozostawiając na boku pomoc prawną kwalifikowaną.

Pomimo wad oba projekty są bardzo ważnym dorobkiem, z którego przy obecnych pracach trzeba korzystać, oczywiście przejmując pomysły dobre, a rezygnując ze złych.

Dostęp do pomocy prawnej – dotychczasowe zmiany prawa i praktyki

Pomimo braku reform całościowych w ostatnich kilku latach dochodziło do zmian prawa regulującego poszczególne aspekty pomocy prawnej. Część zmian miała pozytywny, reformujący charakter, jednak część była niestety krokiem wstecz – ograniczała dostęp do pomocy prawnej. Wymieńmy najważniejsze zmiany ostatnich lat.

Do **zmian negatywnych** zaliczyć można następujące:

– zmiany w **kodeksie postępowania karnego**⁹ (obowiązujące od 1 lipca 2003 roku, art. 79 § 4, art. 80, art. 321 § 1 i 3 k.p.k.); ich celami było przyspieszenie procesu oraz eliminacja nadużywania instytucji obrońcy z urzędu, *de facto* jednak bez całościowego reformowania tej instytucji ograniczyły one znacznie dostęp do pomocy prawnej (ograniczenie zakresu obrony obligatoryjnej oskarżonego w określonych przypadkach; wątpliwości co do poczytalności oskarżonego i pozbawienia go wolności oraz ograniczenie dotyczące zaznajamiania się oskarżonego w obecności obrońcy z materiałami postępowania),

– zmiany w **kodeksie postępowania cywilnego**¹⁰ (obowiązujące od 5 lutego 2005 roku; między innymi art. 5, 87, 212, 477 prim) ograniczające działanie sądu z urzędu (między innymi w sprawie udzielania stronom i uczestnikom postępowania występującym w sprawie bez adwo-

⁹ Ustawa z 10 stycznia 2003 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2003 roku, nr 17, poz. 155).

¹⁰ Ustawa z 2 lipca 2004 roku o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (dodatkowo znowelizowana 22 grudnia 2004 roku), Dz. U. z 2004 roku, nr 172, poz. 1804 oraz Dz. U. z 2005 roku, nr 13, poz. 98).

kata lub radcy prawnego wskazówek i pouczeń) oraz poszerzające przymus adwokacki; ich celem było pełniejsze wprowadzenie zasady kontrydiktoryjności oraz usprawnienie postępowań sądowych i zmniejszenie ich kosztów, jednak bez równoległej reformy systemu dostępu do pomocy prawnej ograniczyły one znacznie uprawnienia części osób (tych najbardziej nieporadnych).

Z kolei do **zmian pozytywnych** (lub co najmniej zawierających pozytywne elementy) zaliczyć można:

– reformę **postępowania sędow-administracyjnego**¹¹ (obowiązuje od 1 stycznia 2004 roku) i wprowadzenie osobnych przepisów dotyczących „prawa pomocy”¹²; reforma wprowadzała nowe rozwiązania: między innymi wprowadzała kwestionariusz zamożności „wniosek o przyznanie prawa pomocy”, rozdzielenie zwolnienia od ponoszenia kosztów od przyznania pełnomocnika, umożliwienie podejmowania decyzji dotyczących prawa pomocy przez referendarzy sądowych. W trakcie prac nad ustawą, specjalny zespół powołany przez NSA sformułował także wiele innych nowatorskich, jak na polskie warunki, rozwiązań, które jednak nie zostały zaakceptowane przez ustawodawcę (między innymi: możliwość wyboru pełnomocnika z urzędu przez samą stronę, umożliwienie płatności prawnikowi w ratach – zaliczka na poczet wynagrodzenia, stworzenie specjalnego funduszu na opłacanie pomocy prawnej przed sądami administracyjnymi, tworzenie środków specjalnych na realizację prawa ubogich z opłat sądowych),

– **implementację dyrektywy unijnej o pomocy prawnej** w tzw. sporach transgranicznych¹³; dyrektywę implementowano w dwóch etapach¹⁴, najpierw przyznając uprawnionym podmiotom (głównie obywatelom państw Unii Europejskiej) prawo do pomocy prawnej sądowej, a potem rozszerzając je (zgodnie z wymogami dyrektywy) na pomoc prawną przedsądową,

¹¹ Ustawa z 30 sierpnia 2002 roku Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 roku, nr 153, poz. 1270).

¹² Art. 243–263.

¹³ Dyrektywa Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 roku w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze.

¹⁴ Ustawa z 17 grudnia 2004 roku o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 roku, nr 10, poz. 67) oraz Ustawa z 27 kwietnia 2006 roku o zmianie ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. z 2006 roku, nr 120, poz. 824).

– zmianę **ustawy o kosztach sądowych** w sprawach cywilnych¹⁵ (obowiązuje od 1 marca 2006 roku) obniżającą co do zasady koszty wnoszenia spraw do sądów oraz wprowadzającą kwestionariusz zamożności „oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania”¹⁶,

– stopniowe **poszerzanie uprawnień radców prawnych** do reprezentacji w sprawach, w których wcześniej nie mogli występować (między innymi sprawy o wykroczenia, sprawy rodzinne),

– **zwiększenie stawek** za prowadzenie przed adwokatów i radców spraw z urzędu (choć nie wszystkich, niektóre nadal pozostają na zenująco niskim poziomie),

– zmiany ustaw ułatwiające **dostęp do korporacji prawniczych** (od 2005 roku) – dotyczące egzaminów na aplikacje, egzaminów zawodowych, przechodzenia między zawodami¹⁷,

– wprowadzenie obrony obligatoryjnej w **postępowaniu przyspieszonym**, tzw. sądy 24-godzinne¹⁸ (obowiązuje od 2007 roku),

– wprowadzenie przepisów umożliwiających większe **dyscyplinowanie adwokatów i radców prawnych** przez sąd „w razie rażącego naruszenia przez obrońcę lub pełnomocnika strony ich obowiązków procesowych” (zmieniony art. 20 k.p.k.).

Jeśli chodzi o zmiany pozytywne, to dokonały się one także w **sferze praktyki**. Warto zwrócić uwagę zwłaszcza na trzy elementy dotyczące dostępu do informacji prawnej, pomocy pozasądowej oraz pomocy przed sądem:

– w sądach powstają coraz częściej „**biura obsługi interesanta**”, które pełnią rolę punktów informacyjnych na temat spraw, które mogą lub toczą się przed sądami,

– w praktyce wykształca się stopniowo **nowy zawód prawniczy** – tzw. **doradca prawny**, w ciągu ostatnich kilku lat ich liczba wedle szacunków (bo szczegółowych danych na ten temat brak) wzrosła do kilku

¹⁵ Ustawa z 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 1 września 2005 roku).

¹⁶ Zmiany k.p.k. – art. 517 a-j oraz Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 31 stycznia 2006 roku w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o zwolnienie od kosztów sądowych w postępowaniu cywilnym.

¹⁷ Szczegółowo zob. na ten temat projekt *Nowa adwokatura...*, w tym tomie.

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 22 lutego 2007 roku w sprawie zapewnienia oskarżonemu możliwości korzystania z pomocy obrońcy, jego wyboru w postępowaniu przyspieszonym oraz organizacji dyżurów adwokackich (Dz. U. z 2 marca 2007 roku).

tysięcy; przedstawiciele zawodu powołali także Stowarzyszenie Doradców Prawnych¹⁹,

– z kolei korporacje prawnicze zaczynają wprowadzać postulowaną od dawna **specjalizację prawników**, w ramach przydzielania spraw z urzędu (zob. więcej dalej, *Popularyzacja dobrych praktyk*).

Jak wynika z powyższej listy (zapewne niepełnej), w ostatnich latach dokonało się wiele pozytywnych zmian, zarówno w sferze prawa, jak i praktyki. Są to jednak zmiany fragmentaryczne, z punktu widzenia rozwiązań systemowych często przypadkowe. Choć warto je dostrzegać, to jednak trzeba pamiętać, że nadal istnieje potrzeba podjęcia przez rząd i parlament pilnych prac nad stworzeniem rozwiązań systemowych, całościowego podejścia do problemu nieodpłatnej pomocy prawnej – zarówno na etapie przedsądowym, jak i pomocy z urzędu.

Propozycje zmian w systemie dostępu do pomocy prawnej

Dobry czas na zmiany

Mimo opracowania dwóch projektów zmian ustawowych żaden nie został uchwalony. Wydaje się, że znajdujemy się obecnie jak gdyby w punkcie wyjścia. Musimy przekonywać kolejny rząd do potrzeby reformy. Jak dotąd problem ten zresztą nie został przez rząd i Ministerstwo Sprawiedliwości uznany za priorytetowy – nie ma o nim słowa w dokumencie opublikowanym przez Ministerstwo *Informacja dotycząca najważniejszych zamierzeń legislacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości w perspektywie 2008 r.*²⁰. Z drugiej strony wiadomo jednak, że pewne prace koncepcyjne na ten temat są w ministerstwie prowadzone i pewne wstępne (bardzo ogólne) założenia kierunków reformy zostały przedstawione w mediach²¹ oraz podczas seminarium w Instytucie Spraw Publicznych (6 grudnia 2007 roku) przez podsekretarza stanu sędziego Jacka Czaję.

Brak zmian systemowych jest obecnie wyjątkowo palącym problemem. Nieistnienie odpowiednich regulacji wprowadza też zdumiewającą nierówność – w obecnym stanie prawnym obywatele innych państw

¹⁹ Zob. strona stowarzyszenia (www.doradcyprawni.org).

²⁰ Dokument dostępny na stronie internetowej ministerstwa (www.ms.gov.pl).

²¹ Zob. R. Krupa-Dąbrowska, *Prawnik dla ubogich*, „Rzeczpospolita” 6 grudnia 2007, „Prawo co dnia”, s. C1.; K. Rychter, *Ubodzy jeszcze poczekają na pomoc prawną*, „Gazeta Prawna” 10 grudnia 2007, „Prawo i wymiar sprawiedliwości”, s. 19.

Unii Europejskiej mają w Polsce większe prawa niż obywatele polscy – dzięki implementacji dyrektywy przysługuje im niedostępna dla obywateli polskich pomoc prawna na etapie przedsądowym (zob. wcześniej). Jednocześnie wydaje się, że obecny czas jest z różnych powodów idealny na dokonanie głębokich i całościowych zmian. Z jednej strony, istnieje pilna potrzeba uregulowania dostępu do zawodów prawniczych, statusu tzw. doradców prawnych, a problematyka ta wiąże się bezpośrednio z regulacją pomocy prawnej (także w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego, który wypowiedział się już kilkakrotnie na temat potrzeby spójnej regulacji rynku usług prawniczych, którego elementem jest nieodpłatna pomoc prawna). Z drugiej strony, mamy już wiele materiałów i przemyśleń związanych z podejmowanymi w ostatnich latach próbami reform – warto ten dorobek wykorzystać. Wreszcie na temat potrzeby reformy panuje powszechna zgoda, dopominają się o nią już nie tylko organizacje pozarządowe, problem dostrzegają i apelują o zmiany już także obie korporacje prawnicze – adwokatów i radców prawnych – w uchwałach, podjętych na Zjazdach odbywających się w ostatnich tygodniach 2007 roku. Podkreślają one wyraźnie potrzebę całościowej reformy – zdefiniowania pomocy prawnej oraz jej strategicznego uregulowania. Zacytujmy **głos radców prawnych**:

„Zjazd²² – powołując się na profesjonalne badania – dostrzega jednakże, w przypadku osób fizycznych, barierę ekonomiczną dostępu do pomocy prawnej. Zjazd stoi na stanowisku, że zarówno ustawodawca jak i samorządy zawodów prawniczych zaufania publicznego muszą dostrzegać w tym zakresie swoje zadania i odpowiednio współpracować z ustawodawcą w eliminowaniu tej bariery. Zjazd podkreśla, że samo zwiększanie ilości podmiotów świadczących pomoc prawną, bez zapewnienia gwarancji jakości tej pomocy, nie może być zaakceptowane, jako sprzeczne z interesem publicznym. Zjazd udziela pełnego poparcia dla ustawowego uregulowania nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez Państwo osoba fizycznym. Zjazd zobowiązuje Krajową Radę Radców Prawnych i okręgowe izby radców prawnych do pełnego zaangażowania się w realizację rozwiązań ustawowych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej”; oraz **głos adwokatów**²³:

²² Uchwała Nr 4 /2007 VIII Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 9 listopada 2007 roku w sprawie: zadań samorządu radców prawnych i jego organów w latach 2007–2010, pkt. 3.3–3.4.

²³ Uchwała nr 1 IX Krajowego Zjazdu Adwokatury Warszawa 23–25 listopada 2007 roku, pkt. 4.3.b-4.3.c.

„Adwokatura uważa, że system nieodpłatnej pomocy prawnej wymaga zasadniczej zmiany. Krajowy Zjazd Adwokatury zwraca się do Ministra Sprawiedliwości i Rady Ministrów oraz Parlamentu o przygotowanie i uchwalenie przepisów umożliwiających obywatelom korzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej przez Państwo. Regulacja taka nie powinna wprowadzać dodatkowych kosztownych struktur administracyjnych. Powinna natomiast prowadzić do wykorzystania możliwości dotychczasowych organów władzy publicznej, rządowej i samorządowej oraz sądów i prokuratur. Nowy system nieodpłatnej pomocy prawnej winien przede wszystkim zakładać wprowadzenie pomocy przedsądowej, aby po kilku latach objąć jednolitym sprawdzonym systemem zarówno pomoc prawną przedsądową, jak i udzielaną w postępowaniach sądowych i przed organami władzy publicznej. Nowy system powinien wykorzystywać możliwości organizacji pozarządowych”.

Celem poniższych propozycji jest zasygnalizowanie najważniejszych zagadnień, które trzeba rozstrzygnąć, podejmując prace nad reformą. Celem jest także zainicjowanie, po raz kolejny, debaty wszystkich zainteresowanych instytucji i środowisk, w tym przedstawiciele zawodów prawniczych i przedstawiciele organizacji pozarządowych. To właśnie starania organizacji pozarządowych, wspartych przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich, doprowadziły do deklaracji podjęcia prac przez Ministra Sprawiedliwości i stworzenia przez Ministerstwo Sprawiedliwości projektu ustawy w 2005 roku. Podobnie widzimy swoją rolę także obecnie. Chcemy tę debatę rozpocząć po raz kolejny, mamy nadzieję, że tym razem doprowadzi ona do szybkiego wypracowania rozwiązań systemowych.

Propozycje zmian są pomysłem autorskim, jednakże w znacznej części powtarzają i zbierają postulaty formułowane wcześniej, zarówno przez autora, jak i przez Koalicję organizacji pozarządowych²⁴.

Międzyresortowy zespół roboczy

Złą dotychczasową praktyką było to, że odpowiednie agendy rządu nie współpracowały ze sobą, nie znały swego dorobku, nie korzystały ze swoich własnych doświadczeń. Zdarzało się nawet, że osoby z zewnątrz – przedstawiciele organizacji pozarządowych – informowały zaangażowane w prace rządu osoby o dorobku innych agend rządowych.

²⁴ Autor też do dyskusji korzystał z wcześniejszego dorobku organizacji pozarządowych – publikacji, raportów oraz stanowisk. Lista źródeł znajduje się na końcu opracowania.

Dlatego do prac nad reformą systemu pomocy prawnej powinien zostać powołany specjalny międzyresortowy tematyczny zespół roboczy. Jest to problematyka doniosła, szeroka i wchodząca w zakres działania różnych agend. W skład zespołu roboczego wchodzić powinni ze strony rządu przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (jak było dotąd), ale także innych ministerstw: odpowiedzialnych za sprawy samorządu terytorialnego (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji), za sprawy opieki socjalnej (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), i za finansowanie działalności opłacanej z budżetu państwa (Ministerstwo Finansów). Projekt zmian będzie lepszy, jeśli już na etapie projektowania (a nie tzw. konferencji uzgodnieniowych) będzie opracowywany wspólnie przez odpowiednie agendy rządu.

W skład zespołu powinny wejść także osoby, które w ostatnich latach pracowały nad omówionymi wyżej zmianami dotyczącymi pomocy prawnej (czy pewnych jej elementów) oraz specjalizują się w szczegółowych dziedzinach – dotyczy to między innymi przedstawicieli Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego (Komisja w ostatnich latach opracowała liczne zmiany dotyczące pomocy prawnej) oraz przedstawicieli Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego. W Zespole powinien być także reprezentowany Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego – najlepiej przez osoby zaangażowane kilka lat temu w opracowanie projektu zmian „prawa ubogich” w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (zob. wcześniej).

Tak jak dotychczas, powinno się stworzyć możliwość udziału w pracach przedstawicielom korporacji i środowisk prawniczych (w tym doradców prawnych) oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych na tym polu.

Zakres reformy

Prace powinny objąć zarówno dostęp do informacji prawnej, pomoc prawną świadczoną w sprawach, gdzie nie ma sporu sądowego, jak i pomoc prawną z urzędu, w sprawach toczących się przed sądem. W skrócie, planowana reforma powinna obejmować następujące obszary pomocy prawnej:

Pomoc prawna na etapie pozasądowym (przedsądowym):

– **informacja prawna** (abstrakcyjna) – przekazanie zainteresowanemu informacji o prawie obowiązującym i praktyce jego stosowania poprzez wskazanie odpowiednich przepisów, informację o instytucjach i ich kompetencjach, przekazanie informatora, ulotki, poradnika, wzoru pisma, umożliwienie dostępu do przepisów itp.,

– **porada prawna pozasądowa** (czasem nazywana pomocą prawną podstawową) – udzielenie porady w konkretnej sprawie przez prawnika, porada może obejmować pomoc w sporządzeniu pisma prawnego czy procesowego,

– **reprezentacja strony w postępowaniach przedsądowych**, doradzanie i reprezentacja w postępowaniach przed organami administracji publicznej, które są prowadzone według Kodeksu postępowania administracyjnego (z pewnymi modyfikacjami, zob. dalej), a następnie mogą trafić do sądu – w zależności od rodzaju sprawy sądu administracyjnego bądź sądu powszechnego. Będą to między innymi wszelkie sprawy administracyjne prowadzone według Kodeksu postępowania administracyjnego, sprawy prowadzone według Ordynacji podatkowej (postępowanie przed organami skarbowymi, podatkowymi, celnymi), sprawy prowadzone według Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), sprawy przed organami rentowymi (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, organy rentowe służb mundurowych), sprawy przed organami orzekającymi o niepełnosprawności (wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o stopniu niepełnosprawności),

– **reprezentacja strony w postępowaniach parasądowych** – doradzanie i reprezentacja w sporach rozstrzyganych w ramach alternatywnych – dla postępowania sądowego – sposobów rozstrzygania sporów. Na przykład: postępowanie mediacyjne i udział prawnika przy zawieraniu ugody przed mediatorem (który nie musi być prawnikiem), postępowania przed sądami polubownymi (na przykład sądami konsumenckimi), postępowania przed komisjami pojednawczymi (powoływanymi w zakładach pracy do rozstrzygania sporów ze stosunków pracy),

– **pomoc w staraniach o przyznanie pomocy prawnej przed sądami innych państw** członkowskich Unii Europejskiej (na etapie starań w Polsce),

– **doradzanie i reprezentacja w postępowaniach dyscyplinarnych** lub przed sądami odpowiedzialności zawodowej,

– **zwolnienia od ponoszenia kosztów** różnych postępowań przedsądowych (w tym postępowań przed organami administracji publicznej, postępowania mediacyjnego).

Pomoc prawna na etapie postępowań sądowych:

– **zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych** (na temat zwolnienia od kosztów zob. także *kryteria majątkowe*, dalej),

– **pomoc prawna sądowa** (czasem nazywana pomocą prawną kwalifikowaną) – reprezentowanie klienta przed organami wymiaru sprawiedliwości we wszystkich procedurach: w **postępowaniu cywilnym** (także upadłościowym oraz postępowaniu w sprawach nieletnich w tym zakresie, w jakim stosuje się Kodeks postępowania cywilnego, a nie Kodeks postępowania karnego), w **postępowaniu karnym** (obrona z urzędu oskarżonego, ale i reprezentacja w sądzie pokrzywdzonego, ofiary przestępstwa, występującego jako oskarżyciel posiłkowy albo powód cywilny wnoszący powództwo adhezyjne), w **postępowaniu sądowo-administracyjnym**;

– **pomoc prawna w postępowaniach przed trybunałami** – w postępowaniu przed **Trybunałem Konstytucyjnym** (regulowana oddzielnie, ale odpowiednio stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego), w postępowaniu w sprawie wniesienia skargi do **Europejskiego Trybunału Praw Człowieka** w Strasburgu, w postępowaniu toczącym się przed **Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich** w Luksemburgu;

– **pomoc prawna w postępowaniu egzekucyjnym**, sądowym (gdym organem egzekucyjnym jest sąd powszechny albo komornik sądowy) oraz pozasądowym (postępowanie egzekucyjne w administracji prowadzone w szczególności przez komornika skarbowego);

– **pomoc prawna w postępowaniu wykonawczym** (wykonanie kary).

W powyższym zestawieniu znalazły się najważniejsze elementy, które wymagają uregulowania. Pamiętać jednak trzeba, że w rzeczywistości gama możliwych sytuacji, etapów postępowania, kiedy potrzebna jest pomoc prawna pozasądowa i sądowa, jest bogatsza.

Rozwiązania systemowe – ustawa o pomocy prawnej

Ze względu na jego przejrzystość istnieje potrzeba ujednoczenia całego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zmiany powinny dotyczyć dostępu do informacji prawnej, pomocy prawnej pozasądowej oraz objąć i ujednoczyć wszystkie pięć istniejących obecnie i różnych procedur uzyskiwania pomocy prawnej przed sądami (w postępowaniach cywilnym, karnym, sądowo-administracyjnym, przed TK oraz w sporach tzw. „transgranicznych”). Nowy system obejmowałby zatem istniejące już rozwiązania w ramach pomocy prawnej z urzędu, byłby jednak rozszerzony o nieistniejącą pomoc prawną pozasądową.

Połączenie prac nad dostępem do pomocy pozasądowej i sądowej dałoby szansę na opracowanie spójnej, przejrzystej i konsekwentnej koncepcji. Najpilniejsze wydaje się stworzenie systemu udzielania pomocy

prawnej pozasądowej, bowiem taki nie istnieje (w każdym razie nie dla obywateli polskich, bo obywatele innych krajów członkowskich Unii są w tej mierze w lepszej sytuacji). Jednak, by system był spójny, wprowadzając rozwiązania dotyczące tej pomocy, trzeba mieć koniecznie jasną wizję reformy pomocy prawnej na etapie sądowym.

Warto zatem rozważyć uchwalenie **jednego aktu prawnego** – ustawy o pomocy prawnej. Powinna ona zebrać i uregulować wszystkie najważniejsze elementy systemu. Jako że omawiana materia jest trudna i rozległa, uchwalenie takiej ustawy nie jest zadaniem prostym. Jednym z podstawowych problemów wymagających rozstrzygnięcia jest zadecydowanie, jakie elementy powinny być uregulowane w ustawie, a co może się znaleźć poza nią. Wydaje się, że trzon regulacji powinien znajdować się w jednym akcie prawnym: system organów administrujących systemem oraz świadczących pomoc prawną (podmioty uprawnione do świadczenia pomocy), ujednoczone kryteria (majątkowe i niemajątkowe) przyznawania zwolnienia od ponoszenia kosztów oraz przyznawania pomocy prawnej, zakres pomocy prawnej, procedury jej uzyskania i sądowej kontroli decyzji odmownych, kwestie wynagradzania podmiotów świadczących pomoc prawną, kwestia kontroli jakości świadczonej pomocy.

Natomiast pewne szczegółowe przepisy, charakterystyczne dla poszczególnych procedur, mogą pozostać poza ustawą. Jako przykład podać można regulacje postępowania karnego dotyczące obrony obowiązkowej czy przepisy różnych procedur na temat przymusu adwokacko-radcowskiego.

Rada do spraw Pomocy Prawnej

Na poziomie centralnym powstać powinna instytucja koordynująca działanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nazwana tu roboczo Radą do spraw Pomocy Prawnej (oba projekty ustaw przewidywały powołanie takiego ciała, zob. wcześniej). Do zadań Rady do spraw Pomocy Prawnej powinno należeć między innymi:

- prowadzenie, zlecenie, inicjowanie badań dotyczących pomocy prawnej;
- proponowanie kierunków zmian i opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących pomocy prawnej (w tym projektowanie projektów pilotażowych, zob. dalej);
- stały monitoring i ocena funkcjonowania systemu pomocy prawnej, jego efektywności, jakości świadczonych usług itp.;
- opracowywanie i wprowadzanie szczegółowych standardów udzielania informacji i pomocy prawnej;

- koordynowanie, opracowywanie, zbieranie, udostępnianie materiałów informacyjnych (ulotki, poradniki, wzory pism itp.), prócz materiałów drukowanych powinna powstać ogólnodostępna internetowa baza takich materiałów;

- opracowywanie materiałów szkoleniowych oraz organizacja szkoleń dla osób zajmujących się udzielaniem informacji i porad prawnych;

- współpraca z wszystkimi zainteresowanymi środowiskami: jednostkami samorządu terytorialnego, sądami (zwłaszcza jeśli chodzi o działalność informacyjną sądów prowadzoną przez sądowe biura obsługi interesantów), korporacjami prawniczymi, organizacjami społecznymi zajmującymi się świadczeniem porad prawnych i obywatelskich (różne wyspecjalizowane organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, biura porad obywatelskich itp.).

W skład rady powinni wchodzić nie tylko prawnicy, ale także specjaliści w dziedzinie zarządzania, ekonomii, ewaluacji itp. Rada powinna być przede wszystkim sprawnym ciałem zarządzającym, a nie tylko opiniodawczym. Powinna mieć także możliwość zatrudniania ekspertów do poszczególnych zadań.

Dodatkowo warto utworzyć **społeczną radę doradczą** (projekt ustawy z 2005 roku zakładał powołanie takiego organu – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej). Byłby to organ dający możliwość stałej i instytucjonalizowanej debaty nad kształtem systemu pomocy prawnej. W takiej radzie powinni się znaleźć przedstawiciele korporacji i środowisk prawniczych oraz organizacji społecznych działających na tym polu. Dzięki radzie państwo administrujące systemem uzyskiwałoby stałą informację zwrotną na temat jego działania od kompetentnych środowisk. Rada powinna mieć uprawnienia do udziału w opiniowaniu projektów zmian prawa, do zgłaszania swoich propozycji itp.

Biura pomocy prawnej i procedura przyznawania pomocy

Kluczowe jest pytanie, kto powinien udzielać pomocy prawnej oraz jak zorganizować system jej przyznawania. Dotychczasowe pomysły autorów projektów były zupełnie różne: z jednej strony (projekt z 2005 roku) duże, zatrudniające wielu etatowych pracowników, biura pomocy prawnej w miastach, będących siedzibą sądów okręgowych, z drugiej strony (projekt z 2007 roku) zlecenie świadczenia pomocy prawnej na poziomie powiatu różnym podmiotom wyłanianym w drodze przetargu przez Krajową Radę Pomocy Prawnej.

Przyjęte założenia

Wydaje się, że u podłoża przyszłej reformy powinny leżeć następujące założenia:

- fizyczna bliskość biur porad ułatwiająca obywatelom dostęp,
- koncentracja wysiłków (i środków) na udzielaniu porad, a nie na budowaniu dużej struktury administracyjnej,
- koncentracja „w jednym ręku” szerokiego zakresu uprawnień dotyczących pomocy prawnej,
- wykorzystanie szerokiego katalogu podmiotów przygotowanych do świadczenia pomocy prawnej,
- odciążenie sądów poprzez przeniesienie odpowiedzialności za zwalnianie od ponoszenia kosztów sądowych i przyznawanie pomocy prawnej na inne instytucje,
- prosta procedura przyznawania pomocy prawnej (oparta na obiektywnych i klarownych kryteriach),
- efektywność systemu (relacja kosztów do efektów).

Powiatowe biura pomocy prawnej

Proponuję stworzenie biur pomocy prawnej przy powiatach, na bazie (i częściowo przy wykorzystaniu) struktury i zaplecza istniejących obecnie powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) oraz biur powiatowego rzecznika praw konsumenta (RPK). Powiatowe biura pomocy prawnej mogłyby także (czy nawet powinny) współpracować z gminnymi i miejskimi ośrodkami pomocy społecznej (OPS). Wszystkie wymienione instytucje (PCPR, PRK, OPS) już dzisiaj (choć jest to zróżnicowane w skali kraju) zajmują się udzielaniem pomocy prawnej w pewnych dziedzinach²⁵. Dodatkowo OPS i PCPR wydają się najbardziej uprawnione (wiedza oraz praktyka) do oceny stanu majątkowego wnioskujących o pomoc.

Zamiast mnożyć instytucje, warto rozważyć raczej ich połączenie i stworzyć biura, które przejęłyby kompetencje dotyczące informowania i świadczenia pomocy prawnej wymienionych instytucji, na poziomie powiatu.

²⁵ Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz.U. nr 64, poz. 593 z późn. zm.) nakłada na powiaty dwa obowiązki: prowadzenie poradnictwa specjalistycznego (w tym poradnictwo prawne z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów) – art. 19.2 w związku z art. 46.2; udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach – art. 19.3. Ustawa z 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 122, poz. 1319) zobowiązuje powiaty do powołania rzecznika praw konsumentów, do którego zadań należy prowadzenie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i udzielanie informacji w zakresie ochrony interesów konsumentów i możliwości wytaczania powództw na ich rzecz – art. 34.1 w związku z art. 37.1.1-2.

Zakres działania/kompetencje biur oraz podmioty świadczące pomoc prawną

Powiatowe biura pomocy prawnej zajmowałyby się koordynacją pomocy prawnej na poziomie powiatu – część zadań wykonywaliby pracownik/pracownicy biura, a część inne podmioty zewnętrzne względem biur (wpisane na odpowiednie listy prowadzone przez biura): prawnicy oraz między innymi organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, biura porad obywatelskich itp. Od decyzji starostwa powinno zależeć, czy i jakie czynności biura będą wykonywać same, a jakie zlecać podmiotom zewnętrznym.

Do **zadań biur** należałoby:

- udzielanie abstrakcyjnej informacji prawnej (choć mogłyby także zlecić udzielanie tego rodzaju informacji podmiotowi zewnętrznemu),
- ocena zasadności wniosków o przyznanie prawa pomocy i podejmowanie decyzji w tych sprawach (zwolnienie od kosztów i pomoc prawna zarówno na etapie pozasądowym, jak i sądowym),
- udzielanie porad prawnych (pomoc pozasądowa) i/lub pośredniczenie w udzielaniu tych porad (zlecenie innym podmiotom),
- pośredniczenie w udzielaniu pomocy prawnej na etapie sądowym – zlecanie tych czynności zewnętrznym podmiotom,
- współpraca z różnymi instytucjami: gminnymi ośrodkami pomocy społecznej, sądami (zwłaszcza w sprawie działania sądowych biur obsługi interesantów), korporacjami prawniczymi, podmiotami świadczącymi pomoc prawną.

Trzeba podkreślić, że świadczeniem pomocy prawnej powinny się zajmować tylko **podmioty chętne**, na zasadach dobrowolności. Podmioty takie byłyby wpisywane na listy prowadzone przez powiatowe biura pomocy prawnej, po spełnieniu warunków ustalonych przez Radę do spraw Pomocy Prawnej. Oczywiście, gdyby zaistniała sytuacja niedostatecznej liczby chętnych (dodajmy, że póki co, przy istniejącej liczbie prawników kwalifikowanych jest to całkiem prawdopodobne), powinien istnieć obowiązek wyznaczenia przez korporacje prawnicze prawników zobowiązanych do zajęcia się sprawą.

Jednym z celów reformy powinno być **odciążenie sądów**. Zwalnianie od ponoszenia kosztów sądowych oraz ustanawianie pełnomocnika z urzędu nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości – nie powinno więc obciążać sądów. W tym duchu wypowiedział się już zresztą Sąd Najwyższy uznając, że prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej wchodzi w zakres pomocy społecznej i nie powinno być przyznawane przez sądy

– nie mieści się w określonym konstytucyjnie (art. 10 Konstytucji RP) zakresie kompetencji władzy sądowniczej²⁶.

Wśród wstępnych założeń obecnego rządu pojawił się pomysł²⁷, by pomocą prawną pozasądową zajmowały się gminne/miejskie ośrodki pomocy społecznej – decydowałyby one o spełnieniu kryteriów majątkowych, podejmowały decyzję o przyznaniu pomocy oraz kierowały klienta do prawnika, który udzielałby pomocy (adwokata, radcy prawnego, być może także doradcy prawnego). Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że to dobry pomysł, przede wszystkim spełniający warunek bliskości fizycznej i ułatwiający dostęp obywateli do pomocy. Jednak ograniczenie działania OPS do stwierdzania spełnienia kryterium majątkowego wydaje się zupełnie niewystarczające. Wskazane wyżej proponowane kompetencje biur są znacznie szersze i bardziej wymagające. Gmin jest w Polsce około dwa i pół tysiąca, natomiast powiatów trzysta czternaście. Wydaje się, że stworzenie biur na poziomie powiatów byłoby znacznie łatwiejsze – dlatego, że istnieją już tam podobne jednostki. Takie powiatowe biura byłyby też partnerem dla Rady do spraw Pomocy Prawnej zarządzającej systemem na poziomie centralnym. Poprzez współpracę z powiatowymi biurami Rada kształtowałaby politykę państwa, standardy udzielania pomocy prawnej, programy szkoleniowe itp. Liczba i obszar działania powiatów odpowiada też z grubsza liczbie i obszarom działania sądów rejonowych, co ma znaczenie z punktu widzenia rozszerzenia kompetencji biur na decyzje dotyczące pomocy prawnej sądowej. Choć wydaje się, że przy zakreślonych wyżej kompetencjach biura na poziomie powiatów są lepszym rozwiązaniem, to zdecydowanie powinny one **współdziałać z ośrodkami pomocy społecznej** (gminnymi/miejskimi). Możliwe powinno być także zorganizowanie oddziałów/punktów biur pomocy prawnej na poziomie gmin – zwłaszcza z dużych gminach miejskich (system powinien być w tej sprawie elastyczny i pozwalać na przyjmowanie lokalnych rozwiązań pod warunkiem, że nie ograniczałyby one uprawnień ustawowych, a wprowadzały bardziej efektywne rozwiązania).

Kategorie pomocy prawnej

Abstrakcyjna **informacja prawna** powinna być dostępna dla wszystkich zainteresowanych. W powiatowym biurze pomocy prawnej (lub innej jednostce, której zlecono tę działalność) powinny znajdować się in-

²⁶ Uchwała SN z 21 IX 2000 roku (III CZP 14/00), OSNC z 2001 roku, nr 2, poz. 21, dostępna także na stronie internetowej SN (www.sn.pl).

²⁷ Zob. przyp. 21.

formatory, ulotki, wzory pism, dostęp do bazy aktów prawnych itp. (część dokumentów i informatorów mogłaby być dostępna poprzez internetową bazę danych, z której pracownik drukowałby zainteresowanemu odpowiedni dokument; taka baza danych powinna oczywiście być również dostępna poza biurem).

Co do pomocy prawnej pozasądowej, rozważyć można, wzorem innych krajów, wprowadzenie systemu przyznawania „**porady prostej**” (np. godzina konsultacji) i „**porady pogłębionej**” – wymagającej większego zaangażowania doradcy, jeśli „porada prosta” nie jest wystarczająca (kilka godzin). Ma to też znaczenie z punktu widzenia wynagradzania podmiotów zewnętrznych (zob. dalej). Osobnej decyzji wymagałoby przyznanie prawa do **pełnomocnika w postępowaniu pozasądowym** – czas jego zaangażowania zależałby od konkretnej procedury.

Pomoc prawna na etapie sądowym obejmuje **zwolnienie od ponoszenia kosztów** oraz przyznanie prawa do **pełnomocnika z urzędu**. Powinny być one wzorem postępowania sądowo-administracyjnego, niezależnie od siebie. Są bowiem sytuacje, kiedy człowieka stać na pokrycie kosztów, a nie stać na zatrudnienie prawnika. Uwarunkowanie wyznaczenia pełnomocnika wcześniejszym uzyskaniem zwolnienia od ponoszenia kosztów nie jest uzasadnione.

Procedura przyznawania pomocy

Procedura przyznawania pomocy prawnej powinna być jak **najprostsza**.

Abstrakcyjna informacja prawna powinna być dostępna dla wszystkich, bez względu na dochody, bez formalnego wniosku i bez konieczności spełnienia jakichkolwiek wymagań.

Wszystkie inne formy pomocy przysługiwałyby zainteresowanym spełniającym kryteria ustawowe (majątkowe i niemajątkowe, zob. dalej), których wypełnienie sprawdzałby pracownik biura pomocy prawnej. **Wniosek** (formularz) o prawo pomocy powinien być prosty, nie wymagać zbyt dużej liczby dokumentów. Przed wprowadzeniem powinien być przetestowany na odpowiedniej grupie docelowej, pod kątem jego zrozumienia, przejrzystości i łatwości wypełnienia. Procedura (i wniosek) powinny raczej opierać się na **zaufaniu** do wnioskującego (pod rygorem kar za podanie danych nieprawdziwych).

Decyzja o przyznaniu bądź odmowie przyznania pomocy prawnej **nie powinna mieć charakteru decyzji administracyjnej**, co wymusza w obecnym stanie prawnym czterostopniową drogę odwoławczą – dwie instancje w ramach systemu oraz dwie instancje sądowo-administracyjne (zob. dalej).

Decyzja o przyznaniu pomocy mogłaby oznaczać **przyznanie bonu** o odpowiedniej wartości, w zależności od oceny co do potrzeb (wskazane wcześniej: porada prosta lub pogłębiona, reprezentacja) – kupon różnej wartości w zależności od sprawy, sądu itp. Z takim bonem osoba zwracałaby się do uprawnionego do świadczenia konkretnej pomocy prawnej podmiotu, który został wpisany na listę prowadzoną przez biuro: prawnicy, kancelarie, mediatorzy, organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, biura porad obywatelskich itp.

Wyboru konkretnego świadczeniodawcy z listy podmiotów chętnych do świadczenia pomocy powinien, co do zasady, **dokonywać klient**, któremu przyznano pomoc prawną. Pomoże to wyeliminować sytuację, w których klienci skarżą się na „narzuconych” im prawników. Jeśli wyboru dokonają sami, będą się z danym świadczeniodawcą czuli bardziej związani. Trzeba jednak także pozostawić możliwość wskazania konkretnego podmiotu tym osobom, które sobie tego życzą, bądź są nieporadne i nie radzą sobie.

Biura powinny być otwarte na nowoczesne środki komunikacji – wnioskowanie o pomoc, częściowo – samo jej udzielanie (na przykład informacja prawna, prosta porada itp.), powinno być możliwe także listownie, pocztą elektroniczną czy przez telefon. Powinna istnieć także możliwość złożenia wniosku o pomoc ustnie („do protokołu”).

W wyjątkowych przypadkach zachować można możliwość podejmowania decyzji o przyznaniu pełnomocnika przez sąd – z urzędu (na przykład w sprawach obrony obowiązkowej lub gdy „dobro/interes wymiaru sprawiedliwości” wymaga, by strona miała pełnomocnika). W takich sytuacjach sąd powinien podejmować decyzję i przekazywać ją do powiatowego biura pomocy prawnej, które zajęłoby się dalszą procedurą.

Kontrola sądowa

Propozycja, by zrezygnować z procedury administracyjnej ma na celu uproszczenie procedury i ograniczenie liczby instancji odwoławczych. Procedura powinna być dwuinstancyjna – decyzja biura pomocy prawnej i możliwość odwołania się do sądu rejonowego, którego decyzja byłaby ostateczna. Nie można bowiem zrezygnować, w przypadku odmowy przyznania pomocy prawnej, z kontroli sądowej w tym zakresie. Prawo do pomocy prawnej jest elementem „prawa do sądu” (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka *Airey przeciwko Irlandii*). Choć celem reformy powinno być odciążenie sądów od zajmowania się pomocą prawną, to jednak nie da się uniknąć kontrolnej roli sądów. Istnieje wątpliwość,

czy ograniczenie drogi odwoławczej do jednej instancji nie byłoby niezgodne z Konstytucją RP, która przewiduje dwuinstancyjne postępowanie sądowe (art. 176.1). Nie wchodząc w szczegółowe rozważania trzeba podkreślić, że można bronić stanowiska, iż rozwiązanie takie – ze względu na to, że decyzja o przyznaniu pomocy prawnej nie jest sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości – nie byłoby niekonstytucyjne. Ostatecznie problem ten rozstrzygnąłby jednak Trybunał Konstytucyjny, w przypadku skierowania doń konkretnej sprawy.

Wdrażanie nowego systemu

W praktyce proponowany system można wprowadzać stopniowo. Powiatowe biura pomocy prawnej mogłyby płynnie, krok po kroku, rozszerzać pole swoich działań. Od początku mogłyby zajmować się sprawami związanymi z informacją prawną i pomocą pozasądową. Natomiast system zwalniania od kosztów i wyznaczania pełnomocników z urzędu mógłby być wprowadzany równoległe do istniejącej procedury sądowej i powoli przejmować całość spraw.

Rozwiązania alternatywne

Rada do spraw Pomocy Prawnej powinna mieć kompetencję inicjowania projektów pilotażowych, eksperymentowania, szukania najlepszych rozwiązań i badania efektywności udzielania pomocy prawnej w ramach proponowanych rozwiązań. Można sobie wyobrazić, na przykład, stworzenie, wzorem wielu innych krajów, pilotażowego programu tzw. **biur obrońcy publicznego**. W biurach takich są zatrudnieni prawnicy, którzy zajmują się wyłącznie udzielaniem pomocy prawnej opłacanej przez państwo. W obecnej chwili, choćby ze względu na zbyt małą liczbę prawników, wprowadzenie takiego systemu w skali kraju nie jest możliwe. Jednak można drogą projektów pilotażowych oceniać i porównywać poszczególne modele (czy bardziej efektywne jest kontraktowanie takich usług u prawników czy utrzymywanie biura obrońcy publicznego). Badania takie prowadzono w niektórych krajach.

Korzystając z bogactwa doświadczeń na świecie, a także własnych pomysłów warto rozważać i testować wiele innych rozwiązań. Możliwe jest zwłaszcza wykorzystanie nowoczesnych technologii poprzez aktywne portale internetowe czy specjalne linie telefoniczne, poprzez które wynajęci prawnicy udzielaliby części informacji i porad klientom, którym przyznano bon pomocowy.

Zakres podmiotowy regulacji

Nie ulega wątpliwości, że pomoc prawna powinna przysługiwać osobom fizycznym. Obecnie, dzięki implementacji wspomnianej wyżej dyrektywy, przysługuje obywatelom państw Unii, a nie przysługuje obywatelom polskim. Ten nienormalny stan wymaga natychmiastowej zmiany. Pomoc prawna powinna także przysługiwać (co także wynika z dyrektyw unijnych) szczególnej kategorii osób, jaką są cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany²⁸; cudzoziemcy, którzy uzyskali taki status, cudzoziemcy, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub zezwolenie na osiedlenie się²⁹ – wszystkie te kategorie zostały na wniosek organizacji pozarządowych objęte przepisami projektu ustawy z 2007 roku.

Powstaje jednak pytanie, czy nieodpłatna pomoc prawna powinna przysługiwać osobom prawnym lub innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej? Oba projekty ustaw ograniczały się do osób fizycznych. Jednak postulat całościowej, systemowej regulacji wymaga także, aby rozstrzygnęła ona problem uprawnień innych niż osoby fizyczne podmiotów, jako że nimi także zajmować się będą te same organy administrujące systemem pomocy prawnej.

Obecnie obowiązujące regulacje (dotyczące postępowań sądowych) są w tej mierze częściowo przychylnie osobom prawnym i innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. W postępowaniu sędziowsko-administracyjnym, po wypełnieniu specjalnego wniosku dla osób prawnych, mogą one ubiegać się o „prawo pomocy” (zwolnienie od ponoszenia kosztów, ustanowienie pełnomocnika z urzędu – adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego). W postępowaniu cywilnym podmioty te – zgodnie z ustawą o kosztach sądowych w sprawach cywilnych – mogą się ubiegać tylko o zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych. Zasadą jest, że w postępowaniu cywilnym o zwolnienie od kosztów sądowych oraz o ustanowienie pełnomocnika z urzędu może się ubiegać osoba fizyczna – także w sprawach gospodarczych – osoba fizyczna będąca przedsiębiorcą działającym na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy, a także wspólnicy spółki cywilnej, będący osobami fizycz-

²⁸ Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 128, poz. 1776 z późn. zm.).

²⁹ Ustawa z 13 czerwca 2003 roku o cudzoziemcach (Dz.U. nr 128, poz. 1775 z późn. zm.).

nymi. Osoba prawna, ani inna jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, ale mająca zdolność sądową (np. spółka jawna) – nie mają możliwości ubiegania się o ustanowienie dla nich pełnomocnika z urzędu. Tak jest interpretowany przez sądy art. 117 k.p.c. Uznaje się, że ustanowienie pełnomocnika z urzędu, jako instytucja tzw. prawa ubogich przysługuje tylko osobom fizycznym. Przyjmuje się, że jeżeli osoba prawna nie ma środków na pełnomocnika, to powinna zostać zlikwidowana, a nie dostawać pomoc od państwa, w postaci pokrycia kosztów adwokata czy radcy.

Nowy system powinien utrzymać te rozwiązania, dotyczące postępowań sądowych. Dostęp do abstrakcyjnej informacji prawnej nie powinien być ograniczany dla nikogo. Natomiast jeśli chodzi o dostęp do pomocy prawnej pozasądowej, uprawnienie do uzyskania tej pomocy powinno przysługiwać przedsiębiorcom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą. Powinni być oni traktowani jak osoby fizyczne, którymi *de facto* pozostają. Warto jednocześnie popularyzować dobre praktyki, dzięki którym przedsiębiorcy będący w nadzwyczajnej sytuacji mieliby możliwość uzyskania pomocy – na przykład ubezpieczenia od pomocy prawnej dla przedsiębiorców (organizowane przez organizacje przedsiębiorców) czy specjalne „kliniki prawa” (uniwersyteckie lub w ramach korporacji prawniczej i programów *pro bono*) specjalizujące się w pomocy dla przedsiębiorców.

Majątkowe kryteria przyznawania pomocy prawnej

Informacja prawna, której udzielanie jest obowiązkiem państwa, powinna być wolna od jakichkolwiek opłat i dostępna dla wszystkich. Kryteria majątkowe dotyczące przyznawania, zwłaszcza pomocy prawnej pozasądowej, ale i sądowej (choć z pewnymi wyjątkami, zob. kolejny punkt), powinny być obiektywne i ujednolicone w skali kraju. Obecnie istnieje znaczna dowolność w ocenie. Decyzja o przyznaniu nieodpłatnej pomocy prawnej powinna zależeć od rzeczywistej sytuacji majątkowej wnioskującego. Praktycy niejednokrotnie podnoszą, że wiele osób tę pomoc wyłudza, a inne, rzeczywiście potrzebujące, pomocy nie uzyskują.

Oba projekty ustaw, z 2005 i 2007 roku, wprowadzają obiektywne kryterium majątkowe (choć w różnej wysokości). To dobry kierunek i należy go zachować. Warto jednak rozważyć przyjmowanie za kryterium wyższego, tzw. minimum socjalnego, a nie, jak to czynią projekty, minimum egzystencji. Można także, wzorem innych państw, wprowadzić „drabinę” dochodów, i pokrywanie przez wnioskujących części kosztów pomo-

cy prawnej (a we wszystkich przypadkach – opłaty manipulacyjnej, co mogłoby wyeliminować nadużywanie tego uprawnienia). Warto także, o czym była już mowa wzorem postępowania sądowo-administracyjnego, rozdzielić zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych od przyznania pełnomocnika.

Ocena spełnienia kryterium majątkowego powinna się opierać na ujednoczonym, zrozumiałym i prostym do wypełnienia kwestionariuszu majątkowym. „Wniosek o przyznanie prawa pomocy” wprowadzono najpierw w postępowaniu sądowo-administracyjnym. W 2006 roku wprowadzono podobne, choć różne, „Oświadczenie o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania” w postępowaniu cywilnym. Nadal jednak nie ma odpowiedniego wniosku w postępowaniu karnym (choć zdarza się, że sądy opracowują własne druki). Odpowiedni wzór należy ujednotoczyć (patrz wyżej uwagi na temat procedury przyznawania pomocy).

Niemajątkowe kryteria przyznawania pomocy prawnej

Rozważyć można wprowadzenie różnego standardu oceny uwarunkowań majątkowych wnioskodawcy, w sytuacji wniosku o pomoc prawną pozasądową oraz pomoc prawną sądową: w pierwszym przypadku decydowałyby obiektywne kryterium majątkowe, w drugim przypadku można by dodatkowo pozostawić bardziej ocenne, a istniejące obecnie, kryteria.

Przyjęcie wyłącznie kryterium minimum socjalnego mogłoby bowiem oznaczać, że pomoc prawną uzyskałaby mniejsza grupa niż obecnie, korzystająca z pomocy pełnomocników z urzędu. Istniejące kodeksowe kryteria „wykazania, że strona nie może bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego” (art. 117 k.p.c.) czy „wykazania, że strona nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, lub że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (art. 246 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) są kryteriami znacznie bardziej pojemnymi. Odnoszą się one do zindywidualizowanej oceny sytuacji życiowej, osobistej, rodzinnej i majątkowej osoby ubiegającej się o pomoc prawną. Kryterium to pozwala zróżnicować sytuację osób ubiegających się o przyznanie prawa pomocy np. według koniecznych kosztów utrzymania ponoszonych w różnych miejscowościach (wiadomo, że w dużych miastach koszty utrzymania są znacząco wyższe niż w małych prowincjonalnych miejscowościach, co obejmuje np. koszty najmu lokali mieszkalnych, koszty przejazdów środkami transportu publicznego, koszty wyżywienia i usług). Ostateczna decyzja ustawodawcy co do wyboru sposobu oceny kryteriów

majątkowych oraz istnienia kryteriów bardziej ocennych – niemajątkowych musi być dokładnie rozważona.

Warto także wprowadzić na wypadek sytuacji szczególnych (zarówno w przypadku pomocy prawnej pozasądowej, jak i sądowej) możliwość przyznania prawa do pomocy pomimo niespełnienia kryterium majątkowego (lub czasowej niemożności jego udokumentowania). Takie wyjątki zawierały projekty ustaw – przyznanie pomocy „w wypadkach nie cierpiących zwłoki, w szczególności osobie zatrzymanej” czy ze względu na „sytuację osobistą” (na przykład ofiara konfliktu rodzinnego czy przemocy domowej, która teoretycznie ma majątek, ale nim nie dysponuje).

W sprawach karnych należy poszerzyć zakres pomocy prawnej wedle standardów wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jednym z kryteriów decydujących o przyznaniu bezpłatnej pomocy prawnej jest zdaniem Trybunału samo zagrożenie karą pozbawienia wolności (*Quaranta przeciwko Szwajcarii*, *Benham przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*). W Polsce natomiast ciągle istnieje wiele występków (gdzie obrona nie jest obowiązkowa) zagrożonych wieloletnimi karami pozbawienia wolności. Nie ma badań, z których wiedzielibyśmy, jaka część osób bezwzględnie pozbawionych wolności nie miała podczas postępowania obrońcy, jednak jest takich osób wiele.

Oba wspomniane projekty ustaw wymieniały kategorie spraw (w części różne), w których pomoc prawna nie przysługiwała (między innymi pomoc prawna dotycząca sporządzenia umowy, skargi konstytucyjnej, spraw podatkowych, celnych i dewizowych). Wydaje się, że wyłączenie z góry całych kategorii spraw nie jest uzasadnione. Podstawowym kryterium powinno być kryterium majątkowe. Dlaczego, tytułem przykładu, miałyby być wyłączone sprawy podatkowe? W tych sprawach pozycja obywatela jest znacznie słabsza niż będących drugą stroną ewentualnego sporu – organów państwa. Każde ewentualne wyłączenie wymaga skrupulatnego przemyślenia.

Jakość świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej

Koniecznym elementem reformy powinno być wprowadzenie mechanizmów badania i oceny jakości udzielanej pomocy prawnej. Państwu, które jest zleceniodawcą takich usług, nie powinno być to obojętne.

Pewne elementy kontroli jakości wprowadzały dwa wspomniane projekty ustaw. Projekt z 2005 roku przewidywał okresowe kontrole kwalifikacyjne (co najmniej co dwa lata) pracowników pomocy prawnej. Z kolei projekt z 2007 roku zakładał możliwość odstąpienia od umowy o udzie-

lanie pomocy prawnej przez Krajową Radę Pomocy Prawnej oraz możliwość kary umownej, jeżeli w umowie zawarto by odpowiednie zapisy. Dodatkowo podmioty świadczące pomoc prawną na podstawie umowy z Krajową Radą byłyby zobowiązane do sporządzania sprawozdań z realizacji umowy (umowa mogłaby zawierać dodatkowe zapisy dotyczące kontroli wykonywania umowy).

Jeśli chodzi o działania pozytywne, wpływające na jakość świadczonej pomocy prawnej, możliwa jest na przykład organizacja odpowiednich szkoleń dla usługodawców, ustalenie standardów minimalnych tych usług, określenie sposobu dokumentacji działań osób udzielających pomocy, wprowadzenie możliwości oceny satysfakcji klienta (poprzez ankiety), oceny przez innych prawników (tzw. *peer review*), opracowanie wskaźników, które pozwalałyby ocenić jakość i efektywność systemu (korzystając z doświadczenia innych krajów oraz nauki o zarządzaniu i ewaluacji).

Istniejące obecnie pewne możliwości dyscyplinowania prawników przez sąd, zasady etyki zawodowej i system odpowiedzialności dyscyplinarnej oraz obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej wydają się niewystarczające. W system powinny być wmontowane dodatkowe mechanizmy odpowiedzialności – na przykład skreślenie z listy usługodawców nieodpłatnej pomocy prawnej.

Honoraria za udzielanie pomocy prawnej

Część kosztów pomocy prawnej byłaby wypłacana w postaci wynagrodzenia dla pracowników biur. W ramach systemu powinno się także badać, co jest rozwiązaniem bardziej efektywnym – czy wynajmowanie podmiotów zewnętrznych czy przekazywanie części kompetencji (zwłaszcza jeśli chodzi o informację prawną i pomoc pozasądową) pracownikom biur.

Osobnym zagadnieniem natomiast jest sposób wynagradzania za świadczenie pomocy prawnej podmiotów zewnętrznych względem biur.

W przypadku porad prawnych najlepszym rozwiązaniem wydaje się opłata ryczałtowa, bon o odpowiedniej wartości (w innej wysokości w przypadku porady prostszej/krótszej, w innej wysokości w przypadku porady wymagającej więcej wysiłku i czasu).

W przypadku pomocy prawnej sądowej honorarium powinno być uzależnione od charakteru sprawy, stopnia jej skomplikowania, nakładu pracy prawnika, właściwości sądu, miejsca sporu. Obecnie panuje w tej mierze spora niekonsekwencja. W sprawach prostych, jednak przy wysokiej wartości przedmiotu sporu, honorarium potrafi być znaczne, a w sprawach trudnych i wymagających, jak niektóre sprawy z dziedziny

prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, honorarium jest nieprzystojnie niskie. Podobnie jest w przypadku niektórych czynności w procedurze karnej, czasem obrona *de facto* tylko formalna jest sownie wynagradzana, podczas gdy włożenie wysiłku w sprawę trudną nie jest należycie honorowane. Opracowanie systemu wynagradzania nie jest proste, można jednak wzorem istniejących regulacji – odpowiednio je ulepszając – takie obiektywne zasady stworzyć, w formie odpowiednich tabel. Powinny być one stosunkowo proste i przejrzyste, wprowadzając raczej kilka niż kilkadziesiąt kategorii stawek.

Badania

Problem pomocy prawnej ciągle nie stanowi przedmiotu systematycznych badań naukowych, socjologicznych. Stąd niewielka wiedza na temat tego zjawiska. Odpowiednie instytucje nie zbierają też istotnych danych statystycznych. Pomimo formułowanych od lat postulatów jedyną wielkością, jaką znamy, jest ilość środków wydawanych z budżetu państwa na pomoc prawną. Nie wiemy jednak dokładnie, na jaką konkretnie pomoc, w jakich przypadkach, przez kogo udzielaną. Odpowiednich danych nie zbiera Ministerstwo Sprawiedliwości, dane posiadane przez korporacje prawnicze są niepełne. Powołanie odpowiedniej instytucji, wspomnianej wyżej Rady do spraw Pomocy Prawnej, odpowiedzialnej między innymi za prowadzenie i inicjowanie badań, powinno tę sytuację zmienić.

Prócz badań i oceny sytuacji lokalnej trzeba prowadzić badania porównawcze. Dorobek w tej mierze jest imponujący i warto skorzystać z doświadczeń innych państw, zarówno tych z ogromną praktyką, jak np. Holandia, Wielka Brytania czy kraje skandynawskie, jak i tych, które zmiany i reformy wprowadzają w ostatnich latach (np. Litwa, Węgry, Czechy).

Istnieją na świecie fora wymiany informacji na temat nieodpłatnej pomocy prawnej, wiele publikacji, organizowane są konferencje (np. International Legal Aid Group – regularne spotkania przedstawicieli pracujących w systemach pomocy prawnej z takich krajów, jak między innymi Australia, Holandia, Irlandia, Niemcy, Norwegia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania). Warto śledzić, co się dzieje na świecie i korzystać ze sprawdzonych rozwiązań oraz uczyć się na cudzych błędach.

Popularyzacja dobrych praktyk

Ubezpieczenia. Jednym z funkcjonujących w praktyce światowej rozwiązań jest system ubezpieczeń na wypadek potrzeby pomocy prawnej.

Warto takie pomysły promować także w Polsce, zwłaszcza że są już w tej mierze dobre doświadczenia. Na przykład Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Policjantów Województwa Śląskiego prowadzi fundusz pomocy prawnej, w którym ubezpiecza się ponad 6 tys. policjantów, płacących miesięczną składkę w wysokości 6 złotych. Fundusz jest przedsięwzięciem niekomercyjnym, zarządzanym bezkosztowo przez jego członków. Zasady korzystania z pomocy prawnej określa regulamin. Powoli pojawiają się tego rodzaju rozwiązania – np. dotyczące ubezpieczenia od kosztów pomocy prawnej związanej z wypadkami komunikacyjnymi, oferowane przez stowarzyszenia kierowców czy ubezpieczenia oferowane przez komercyjne firmy ubezpieczeniowe (np. ubezpieczenia Euroadwokat – Grupa Concordia. Ubezpieczenia majątkowe i na życie).

Listy specjalizacyjne prawników. Niektóre okręgowe rady adwokacie wprowadzają lub rozważają wprowadzanie (np. ORA w Warszawie, we Wrocławiu) list adwokatów chętnych do prowadzenia spraw z urzędu z uwzględnieniem specjalizacji. To bardzo dobry, postulowany od wielu lat, kierunek, który wreszcie doczekał się realizacji. Warto takie praktyki promować.

Honorowa pomoc prawna (działalność *pro publico bono* prawników). Warte podkreślenia są apele i stanowiska korporacji prawniczych, które włączają się w świadczenie honorowej pomocy prawnej w różnych sytuacjach (na przykład w ramach tzw. tygodnia pomocy ofiarom przestępstw), zachęcają przedstawicieli swoich środowisk, a nawet zobowiązują (aplikantów) do świadczenia honorowej pomocy prawnej. Rozwija się także świadczenie honorowej pomocy prawnej (nazywanej często pomocą prawną *pro bono*) we współpracy z organizacjami pozarządowymi (dobrym przykładem jest znakomita kooperacja Programu Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z wieloma prawnikami i kancelariami prawnymi). Warto przytoczyć treść uchwały podjętej na ostatnim Zjeździe Adwokatury, która dotyczy honorowej pomocy prawnej³⁰.

„Zjazd wzywa adwokatów, aby dobrowolnie honorowo świadczyli pomoc prawną w drobnych sprawach życia codziennego, postępując tak dla wyrażenia solidarności z osobami potrzebującymi oraz za przykładem kolegów adwokatów w innych krajach. Zjazd podkreśla, że właściwe byłoby dokumentowanie przez adwokatów czasu zawodowego poświęconego na taką honorową pomoc.

³⁰ Uchwała nr 1 IX Krajowego Zjazdu Adwokatury Warszawa 23–25 listopada 2007 roku, pkt. 4.3.e 4.3.f 4.3.g.

Zjazd zobowiązuje NRA do opracowania programu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zaangażowanie do prac w takim systemie aplikantów adwokackich i absolwentów wydziałów prawa, którzy zamierzają przygotować się do konkursów na aplikację adwokacką, pozwoli na zwiększenie praktycznego charakteru aplikacji i przyczyni się do wzrostu poziomu etycznego, a absolwentom prawa przybliży charakter zawodu adwokata. Krajowy Zjazd Adwokatury zobowiązuje NRA do podjęcia starań na rzecz pozyskania dla takiej pomocy środków finansowania z funduszy europejskich.

Przypomnieć przy tej okazji trzeba również konieczność postulowanego od lat zniesienia podatku VAT od nieodpłatnego świadczenia pomocy prawnej. Pomimo wielu różnych apeli w tej sprawie oraz wielu obietnic problem pozostaje nierozwiązany. Także w tej sprawie ostatnio zabrali głos adwokaci.

Zjazd zobowiązuje NRA do wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą zmierzającą do zniesienia obowiązku podatkowego związanego z nieodpłatnym świadczeniem honorowej pomocy prawnej³¹.

Działania Rzecznika Praw Obywatelskich. Poprzedni Rzecznik, prof. A. Zoll nawiązał współpracę z organizacjami pozarządowymi świadczącymi pomoc prawną oraz działał na rzecz reformy (zob. wcześniej). Obecny Rzecznik Praw Obywatelskich, dr J. Kochanowski, działa na rzecz stworzenia dostępu do pomocy prawnej dla obywateli polskich wyjeżdżających do krajów Unii Europejskiej. Pomysły obejmują tworzenie punktów pomocy prawnej przy emigracyjnych ośrodkach kościelnych i stowarzyszeniach polonijnych, przyznawanie bonów przez konsulaty, z których pokrywana byłaby część kosztów pomocy prawnej.

Działania organizacji pozarządowych. Organizacje pozarządowe, biura porad obywatelskich, uniwersyteckie poradnie prawne od lat zmierzają do **standaryzacji i podniesienia jakości** świadczonych usług (patrz wyżej).

Warto **wzmocnić działalność** organizacji społecznych zajmujących się świadczeniem wyspecjalizowanej pomocy prawnej dla określonych grup odbiorców (np. uchodźcy, różnego rodzaju grupy dyskryminowane itp.). Organizacje te, nierzadko działające od wielu lat, wypracowały sposoby postępowania, świetnie rozpoznały potrzeby adresatów i często wydają się niezastąpione w tej działalności. Organizacje takie otrzymują wsparcie od podmiotów prywatnych (w tym wymienionych wyżej Programu „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych czy programu prawnego

³¹ Tamże, pkt. 4.3.d.

Fundacji im. Stefana Batorego), ale też publicznych, zarówno na poziomie lokalnym (np. dotacje od gmin), jak i centralnym (np. różnego rodzaju fundusze unijne, Norweski Mechanizm Finansowy, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, fundusze MSWiA itp.). Tworzony system pomocy prawnej powinien działalność tych organizacji uwzględniać, wspierać je i korzystać z ich dorobku.

Wybrane źródła

Projekty aktów prawnych

Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym wraz z projektami aktów wykonawczych (skierowany do Marszałka Sejmu RP 23 marca 2005).

Autopoprawka do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, z uzasadnieniem (wersja z 2 sierpnia 2006 roku oraz z 15 marca 2007 roku przyjęta przez Radę Ministrów 11 kwietnia 2007 roku, druk sejmowy nr 29).

Stanowiska organizacji pozarządowych

Dostęp do informacji, poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz pomocy prawnej – proponowane rozwiązania, Warszawa, 6 października 2004 roku (Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich).

Uwagi do rządowej autopoprawki do „projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym”, Warszawa, 4 września 2006 roku (Centrum Praw Kobiet, Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich).

Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego; wypracowane przez 10 organizacji pozarządowych, przyjęte i opublikowane w 2006 roku.

Publikacje

Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003.

- Ł. Bojarski, *Spoleczny aspekt działania poradni*, w: *Studencka poradnia prawna. Idea. Organizacja. Metodologia*, Warszawa 2005.
- W. Klaus, Ł. Bojarski, *Podstawowe problemy w dostępie do pomocy prawnej i kierunki ich rozwiązywania*, w: *Obywatel i Prawo. II edycja. Raport z realizacji Programu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.

Akty prawne

- Dyrektywa Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 roku o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 roku o zmianie ustawy o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Inne

- Obywatel i Prawo. II edycja. Raport z realizacji Programu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006.
- Studenckie Poradnie Prawne. Podsumowanie działalności za rok akademicki 2005/2006*; Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Warszawa 2006.

Nowa adwokatura. Założenia do nowego prawa o adwokaturze. Wersja druga, zmieniona

Adam Bodnar, Łukasz Bojarski, Filip Wejman

Projekt „Nowej adwokatury” przedstawia najważniejsze założenia reformy zawodów prawniczych: adwokata i radcy prawnego, w języku naturalnym. Sformułowanie przepisów wymaga bowiem podjęcia politycznych decyzji, co leży poza kompetencjami autorów.

Pierwsza wersja projektu powstała w okresie od lipca 2006 do stycznia 2007 roku i została poddana publicznej dyskusji, między innymi podczas seminarium Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo” w Instytucie Spraw Publicznych, w Kole Młodych przy Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie, w prasie oraz w Internecie. Dziękujemy serdecznie za uwagi, które pomogły nam przygotować wersję drugą zmienioną. Będziemy wdzięczni za dalsze komentarze, które można umieszczać na stronie: www.nowaadwokatura.org, gdzie dostępna jest także wersja elektroniczna projektu.

Projekt przedstawia prywatne poglądy autorów.

Najważniejsze tezy projektu

- Propozycja zakłada zespolenie dwóch zawodów: adwokata i radcy prawnego w **jeden nowy zawód adwokata**. Dotychczasowe dwie korporacje zawodowe tworzą jeden nowy samorząd zawodowy adwokatów.

- Państwo organizuje **kompetencyjny egzamin prawniczy (KEP)**, sprawdzający zarówno wiedzę, jak i umiejętności. Osoby, które uzyskają wymagane minimum punktów, mogą przystąpić do korporacji zawodowej adwokatów.

- Projekt eliminuje utrudnienia w dostępie do zawodu adwokata: przystąpienie do egzaminu kompetencyjnego **nie wymaga odbycia formalnej aplikacji**, praktyki ani szkolenia. Uzyskanie pełnych uprawnień do reprezentacji wymaga jednak odbycia **rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata**, organizowanego przez izby adwokackie już po zdaniu kompetencyjnego egzaminu prawniczego.

- Ustrój nowej adwokatury opiera się na znacznie większych i silniejszych niż dotychczas **11 izbach adwokackich** (obecnie 24). Zunifikowana adwokatura jest samorządna i niezależna od państwa.

- **Sądownictwo dyscyplinarne w pierwszej instancji należy do korporacji**, a w drugiej do sądów powszechnych (11 sądów apelacyjnych) orzekających w składach mieszanych (dwóch sędziów zawodowych + jeden adwokat). Sąd II instancji weryfikuje orzeczenia sądu I instancji co do ustaleń faktycznych i prawnych. Przysługuje skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego.

- Projekt wprowadza instytucję **zawodowych rzeczników dyscyplinarnych**. Adwokaci wybrani przez Naczelną Radę Adwokacką na stanowisko rzecznika dyscyplinarnego nie wykonują zawodu i kierują biurem rzecznika.

- Dodatkowo projekt zakłada możliwość wykorzystania pewnych jego elementów w **reformie innych zawodów prawniczych**: np. sędziowskiego, notarialnego, prokuratorskiego, referendarskiego (zastąpienie egzaminów wstępnych na aplikacje kompetencyjnym egzaminem prawniczym).

Podstawowe założenia nowego prawa o adwokaturze

I. Unifikacja zawodu adwokata i radcy prawnego

1. W miejsce zawodu adwokata i radcy prawnego powstaje **nowy zawód: adwokat**. Osoby, które dotychczas wykonywały zawód adwokata lub radcy prawnego, z mocy prawa stają się adwokatami.

2. Adwokat może reprezentować strony i świadczyć inną pomoc prawną we wszelkich sprawach (karnych, cywilnych, administracyjnych itp.) przed każdym urzędem, sądem i wobec podmiotów prywatnych.

3. **Regulacja przejściowa:**

- A. **Władze nowego samorządu adwokackiego powstają na zasadzie parytetu** – równej reprezentacji dotychczasowych adwokatów i radców prawnych, tak aby zapewnić proporcjonalny wpływ na kształt nowego samorządu reprezentantom obu środowisk.

B. Przez 5 lat dawni radcowie prawni mogą występować jako obrońcy jedynie w tych sprawach karnych, które rozpoczynają się w sądach rejonowych. Po upływie tego czasu nabywają automatycznie pełne uprawnienia. Radcowie prawni mogą reprezentować osoby pokrzywdzone w postępowaniu karnym bez ograniczeń.

C. Przez okres przejściowy radcowie prawni zobowiązani są do informowania o swoim statusie (np. *dawniej radca prawny*) na papierze firmowym, w nazwie kancelarii, na pieczęciach itp. Przed przyjęciem sprawy karnej dawny radca prawny powinien poinformować klienta, że przed wejściem w życie ustawy wykonywał zawód radcy prawnego. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie określi nowy samorząd adwokacki.

D. Radca prawny uzyskuje prawo pełnej reprezentacji w sprawach karnych przed upływem 5 lat, jeżeli złoży egzamin uzupełniający – „moduł karny” egzaminu kompetencyjnego organizowanego corocznie przez Ministra Sprawiedliwości.

II. Dostęp do zawodu adwokata

1. Uzyskać **wpis na listę adwokacką** mogą osoby, które:
 - ukończyły **wyższe studia prawnicze**,
 - zdały **kompetencyjny egzamin prawniczy**.
2. Wpis na listę adwokacką po zdaniu egzaminu uprawnia do świadczenia pomocy prawnej z wyłączeniem reprezentacji klientów w tych sytuacjach, gdy odpowiednie przepisy proceduralne zastrzegają reprezentację wyłącznie do kompetencji adwokata.
3. Uzyskanie uprawnienia do reprezentacji w sytuacji opisanej w ustępie 2 wymaga odbycia rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata.

Kompetencyjny egzamin prawniczy (KEP)

4. Minister Sprawiedliwości organizuje we współpracy z adwokatami coroczny państwowy kompetencyjny egzamin prawniczy – część teoretyczną i część praktyczną.

5. **Nie ma wymogu odbycia formalnej aplikacji**, szkolenia ani praktyki **przed przystąpieniem do egzaminu**. Warunkiem przystąpienia do egzaminu jest ukończenie studiów prawniczych. (Na temat praktycznego przygotowania do egzaminu patrz komentarz w części II).

6. Koszt przeprowadzenia egzaminu pokrywają uczestnicy. Minister ma możliwość częściowego sprywatyzowania przeprowadzania egzaminu w zakresie logistyki i organizacji. Jeżeli okaże się, że procedura egzaminacyjna działa sprawnie, można rozważyć sprywatyzowanie również me-

ritum egzaminu jako usługi na rzecz państwa świadczonej przez wyłonionego w przetargu wykonawcę działającego pod nadzorem Ministerstwa.

7. Egzamin jest wyłącznie **pisemny**. Egzamin składa się z **modułów tematycznych**, między innymi modułu cywilnego, karnego, administracyjnego.

8. Problematyka egzaminu.

A. **Część teoretyczna** obejmuje:

- wiedzę o prawie polskim, prawie Unii Europejskiej oraz międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka;
- zagadnienia z zakresu etyki zawodu, postępowania dyscyplinarnego w adwokaturze, ustroju korporacji.

B. **Część praktyczna** polega na przygotowaniu:

- dokumentów prywatnych (np. umowy, pełnomocnictwa, aktu założycielskiego organizacji, statutu spółki);
- pisma do sądu lub urzędu (np. pozwu, apelacji, zażalenia, odwołania, wniosku o dokonanie wpisu, skargi kasacyjnej, skargi konstytucyjnej);
- opinii prawnej.

9. Powołany przez Ministra Sprawiedliwości **Zespół** powinien opracowywać pytania egzaminacyjne, kryteria oceny odpowiedzi oraz czuwać nad kształtem egzaminu. W skład Zespołu oraz komisji oceniających prace wchodzi przedstawiciele korporacji adwokackiej, Ministra, sądów i wyższych uczelni.

10. Oceniający nie znają tożsamości osób, których prace sprawdzają (prace są kodowane).

11. Osoba, która uzyskała minimum koniecznych punktów, może złożyć w korporacji adwokackiej oświadczenie, że przystępuje do wykonywania zawodu. Załącznikami są: zaświadczenie o wyniku egzaminu i zaświadczenie o niekaralności. Ustawa wyliczy typy przestępstw, których popełnienie uniemożliwia wykonywanie zawodu.

Kurs praktycznej nauki zawodu adwokata

12. Kurs praktycznej nauki zawodu adwokackiego trwa nie dłużej niż 12 miesięcy i jest organizowany przez izbę adwokacką.

13. Kurs mogą odbyć wszyscy zainteresowani, którzy zdali z wynikiem pozytywnym KEP.

14. Kurs może być odpłatny, jednak jego organizacja nie stanowi działalności zarobkowej adwokatury.

15. Kurs składa się z 3 elementów:

A. **Zajęcia** (co najmniej 180 godzin w ciągu 12 miesięcy)

Ustala się minimum programowe – zajęcia muszą obejmować następujące zagadnienia: symulacja rozprawy karnej i cywilnej, symulacja roz-

mowy z klientem, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej, taktyka procesowa, zasady i techniki mediacji, etyka zawodowa i standardy wykonywania zawodu, korzystanie z prawniczych baz danych.

Zaliczenie: warunkiem zaliczenia (zaliczenie formalne, nie na ocenę) jest udział w co najmniej 80% minimalnego czasu zajęć (144 godz.) oraz wypełnienie innych formalnych kryteriów: udział w symulacji procesu, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej.

B. Praktyka w sądzie (w sumie co najmniej 40 dni roboczych w ciągu 12 miesięcy)

Praktyki w sądzie organizuje Izba. Praktyki powinny odbywać się w okresach ciągłych (co najmniej 3 dni w tygodniu, przez co najmniej 2 tygodnie).

Zaliczenie: prezes sądu potwierdza liczbę dni roboczych, które kursant spędził w sądzie.

C. Substytucja (co najmniej 20 razy)

Pośrednikiem pomiędzy adwokatami udzielającymi substytucji a kursantami-substytutami w umożliwieniu odbycia substytucji jest Izba (Izba ustala listę „patronów” oraz kieruje doń kursantów). Można odbywać substytucję u adwokata wedle własnego wyboru po zaakceptowaniu przez Izbę.

Zaliczenie: adwokat, który udzielił substytucji, poświadcza każdorazowo odbytą substytucję z informacją, w jakiej sprawie miała miejsce.

16. Każda osoba, która spełniła powyższe wymagania (obecność na zajęciach, symulacja i mowa adwokacka, potwierdzenie odbycia praktyki w sądzie, substytucji), zalicza kurs i uzyskuje pełne uprawnienia adwokackie.

17. Do wyeliminowania ewentualnych kandydatów niespełniających zdaniem Izby wymagań do wykonywania zawodu służy postępowanie dyscyplinarne na ogólnych zasadach.

18. Okręgowa Rada Adwokacka może zwolnić niektóre kategorie osób z obowiązku odbycia praktyki w sądzie (na przykład osoby, które pracowały w sądzie w charakterze sędziego, referendarza itp.). ORA wydaje także na wniosek zainteresowanego zgodę na zaliczenie niektórych elementów kursu (praktyka w sądzie, substytucja) w innym czasie niż czas trwania kursu.

19. Po upływie odpowiednich okresów, w trakcie których obowiązują przepisy przejściowe, **nie ma możliwości uzyskania prawa wykonywania zawodu adwokata poza powyższą procedurą** (egzamin kompetencyjny i kurs praktycznej nauki zawodu). Każda osoba musi zdać egzamin kompetencyjny.

20. **Przepisy przejściowe** umożliwią skorzystanie przez odpowiedni okres z dotychczas obowiązujących zasad przechodzenia między zawodami i wpisami na listę reprezentantów nauki prawa.

III. Ustrój adwokatury

1. Adwokatura jest podzielona terytorialnie na **11 dużych izb** pokrywających się z zasięgiem apelacji sądowych (obecnie jest 19 izb radców prawnych i 24 izby adwokackie).

2. Adwokatura jest **samorządna i niezależna** od organów państwowych. Utrzymuje się w mocy przepisy dotyczące kompetencji organów adwokatury (jak Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, okręgowe rady adwokackie itd.). Wprowadza się przepisy przejściowe dotyczące wyboru składu nowych organów (po połączeniu dotychczasowych dwóch zawodów prawniczych w jeden) oraz dotyczące połączenia majątku dotychczasowych korporacji.

3. Tak jak dotychczas przynależność do samorządu adwokackiego jest dla wszystkich adwokatów **obowiązkowa** i wiąże się z koniecznością opłacania składek korporacyjnych, obowiązkiem posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz podległością sądownictwu dyscyplinarnemu.

4. **Władze Nowej Adwokatury tworzone są na zasadzie parytetu.**

IV. Postępowanie dyscyplinarne

1. Przy izbach adwokackich działają **zawodowi rzecznicy dyscyplinarni**. Rzecznik pełniąc funkcję nie może jednocześnie wykonywać zawodu adwokata (w czasie sprawowania funkcji). Rzecznik otrzymuje wynagrodzenie i jest obsługiwany przez biuro. Środki finansowe na wynagrodzenie i działalność rzeczników (koszty zatrudnienia pracowników oraz organizacji biura) pochodzą z budżetu korporacji (składka). Rzeczników powołuje spośród adwokatów z ponaddziesięcioletnim stażem zawodowym Naczelna Rada Adwokacka.

2. W sprawach dyscyplinarnych w pierwszej instancji orzeka **korporacyjny sąd dyscyplinarny** powołany przy izbie. Odwołanie od jego wyroku przysługuje do **powszechnego sądu apelacyjnego**, który sprawuje pełną kontrolę nad sądownictwem dyscyplinarnym orzekając co do faktów i prawa w drugiej instancji. Sąd apelacyjny będzie orzekał w **składzie mieszanym**: dwóch sędziów zawodowych i jeden adwokat. Od orzeczenia sądu apelacyjnego przysługuje ograniczona tylko do zagad-

nień prawnych skarga kasacyjna, o której przyjęciu decyduje Sąd Najwyższy.

3. Adwokaci, którzy będą orzekać w sądzie powszechnym w składach mieszanych, są wybierani na trzyletnią kadencję przez zgromadzenia poszczególnych izb adwokackich spośród osób z co najmniej dziesięcioletnim stażem adwokackim i praktyką orzeczniczą w sądach dyscyplinarnych. Zgromadzenie izby wybiera grupę adwokatów, którzy będą sędziami w składach orzekających w poszczególnych sprawach. Z tej grupy adwokaci będą wybierani do składów w drodze losowania.

V. Świadczenie pomocy prawnej przez nieadwokatów

1. Na podstawie obecnie obowiązujących przepisów proceduralnych w wielu sytuacjach tylko adwokaci mogą reprezentować strony przed sądami lub trybunałami (np. zgodnie z procedurą karną tylko adwokat może być obrońcą; zgodnie z procedurą cywilną w większości sytuacji pełnomocnikiem przed sądem cywilnym może być tylko adwokat; skargę konstytucyjną może sporządzić tylko adwokat itp.). Projekt nic nie zmienia w tym zakresie. Tylko adwokaci po zdaniu egzaminu kompetencyjnego i zaliczeniu kursu praktycznej nauki zawodu mają to uprawnienie.

2. W zakresie innych przejawów pomocy prawnej niż reprezentacja przed sądem (np. doradztwo, projektowanie aktów prawnych, przygotowywanie opinii, reprezentacja przed organami administracji) projekt zawiera dwa warianty:

Wariant A. Osoby nieposiadające uprawnień adwokackich mogą **świadczyć zawodowo pomoc prawną** pod warunkiem posiadania wykształcenia prawniczego i ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej. Wyjątki to nieodpłatne albo incydentalne świadczenie pomocy prawnej. Świadczenie pomocy prawnej wbrew wymogom ustawy stanowi wykroczenie.

Wariant B. Osoby nieposiadające uprawnień adwokackich mogą niezależnie od wykształcenia i ubezpieczenia zarówno odpłatnie jak i za darmo, zawodowo, jak i incydentalnie doradzać, projektować akty prawne, pisać opinie i wykonywać wszelkie inne czynności należące do zakresu pomocy prawnej, które nie są zastrzeżone przez przepisy proceduralne do wyłączności adwokatów.

3. **Tytuł zawodowy „adwokat” podlega ochronie**, podszycie się pod adwokata jest wykroczeniem.

VI. Kompetencyjny Egzamin Prawniczy (KEP) jako droga do innych zawodów prawniczych – przykładowe propozycje

1. **Notariat.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację notarialną. Aplikacja trwa rok i kończy się egzaminem notarialnym, który obejmuje szczegółowe zagadnienia związane z wykonywaniem tego zawodu.

2. **Prokuratura.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację. Minister Sprawiedliwości określa corocznie liczbę miejsc na aplikacji. Przyjmowani są kandydaci z najlepszym wynikiem KEP. Aplikacja trwa 2 lata i kończy się egzaminem prokuratorskim. Aplikacja składa się z praktycznej nauki zawodu w prokuraturach oraz ze szkolenia w 4 oddziałach Szkoły Kadr Wymiaru Sprawiedliwości.

3. **Referendariat.** KEP zastępuje egzamin wstępny na aplikację. Minister Sprawiedliwości określa corocznie liczbę miejsc na aplikacji. Przyjmowani są kandydaci z najlepszym wynikiem KEP. Aplikacja trwa 1 rok i kończy się egzaminem.

4. Zawód sędziowski.

Ścieżka 1

A. KEP jest pierwszym szczeblem na drodze do wykonywania zawodu sędziego, znosi się egzamin na aplikację sędziowską.

B. Ogłasza się corocznie liczbę wolnych stanowisk asystentów sędziów. O przyjęciu na stanowisko asystenta sędziego decyduje liczba punktów zdobytych na kompetencyjnym egzaminie prawniczym. Stanowiska asystentów sędziów otrzymują kandydaci, którzy uzyskali najlepszy wynik z egzaminu kompetencyjnego (w skali kraju).

C. Praca w charakterze asystenta sędziego jest okresem nabywania praktycznych umiejętności pod okiem opiekuna. Asystenci biorą udział w szkoleniach dla asystentów sędziowskich organizowanych przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w czterech ośrodkach w kraju. Asystenci zamierzający zdawać egzamin sędziowski biorą udział w dodatkowych zajęciach praktycznych: symulacja procesu, psychologia sali rozpraw, metodyka pracy sędziego itp.

D. Po upływie czterech lat asystenci mogą przystąpić do egzaminu sędziowskiego. Krajowa Rada Sądownictwa decyduje, czy osobę, która zdała egzamin, powołać na stanowisko sędziego (z pominięciem kolegium sądu i zgromadzenia ogólnego sędziów). Oceny kandydata dokonuje się na podstawie opinii co do jego pracy, zaliczenia szkoleń oraz zdania egzaminu sędziowskiego.

Ścieżka 2

E. Dotyczy ubiegania się o nominację sędziowską adwokatów, prokuratorów i innych uprawnionych na mocy ustawy – Prawo o ustroju

sądów powszechnych, z pominięciem etapu asystentury i egzaminu sędziowskiego.

F. Proponujemy utrzymanie dotychczasowych zasad, z zastrzeżeniem zmiany trybu powołania na stanowisko sędziego.

G. Przy KRS tworzy się **komisję oceniającą kandydatów**, w skład której wchodzi adwokaci, prokuratorzy i notariusze, ewentualnie przedstawiciele innych środowisk (referendarzy, asystentów sędziów, świata nauki itp.). Komisja dokonuje oceny kandydatów biorąc pod uwagę ich dorobek zawodowy oraz opinie ze środowiska pracy kandydata.

H. KRS dokonuje porównawczej oceny kandydatów spośród zgłoszonych sędziów oraz osób z innych zawodów i podejmuje decyzję o powołaniu na stanowisko sędziego jednej spośród osób, które się zgłosiły.

I. Jeśli sędzią została osoba powołana spośród kandydatów z innych zawodów, osoba taka uprawnienie do uzyskania „stanu spoczynku” uzyskuje po 8 latach nieprzerwanej pracy w charakterze sędziego.

J. Osoby powołane na stanowisko sędziego, a niewykonyjące wcześniej pracy sędziego, odbywają dodatkowe 6-miesięczne szkolenie z metodyki pracy sędziego organizowane przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości w czterech ośrodkach w kraju.

Komentarz do projektu

Uwagi do części I:

1. Projekt zakłada połączenie zawodów zaufania publicznego, których przedmiot stanowi świadczenie usług prawnych dla klientów. Projekt **nie odbiera** członkom dwóch korporacji **dotychczasowych praw**. Adwokaci pozostają przy swoich uprawnieniach. Radcy prawni zyskują **dotkadowe uprawnienia zawodowe**, ponieważ zostaje zniesiony monopol adwokatów na obronę w sprawach karnych. Każdy adwokat lub radca prawny może świadczyć te same usługi co dotychczas w taki sam sposób jak dawniej, ale w sytuacji większej konkurencji.

2. Połączenie zawodów radcy prawnego i adwokata stanowi **racjonalną konsekwencję zbliżenia**, które już nastąpiło między tymi zawodami. Kolejne nowelizacje powodują, że odmiennosc uprawnień zawodowych radców prawnych i adwokatów staje się coraz mniejsza. Dzieje się tak dlatego, że nie ma właściwie powodu, który uzasadniałby potrzebę funkcjonowania dwóch tak podobnych, a jednak oddzielnych, zawodów. Pod rządami obecnie obowiązującego prawa radcy prawni mogą już na przykład występować jako obrońcy w sprawach karnych o wykro-

czenia, prowadzić sprawy rodzinne. Jedynym powodem tego rozróżnienia są, anachroniczne już dziś, wymogi ustroju socjalistycznego. Jednak w pozostałych byłych państwach socjalistycznych unifikacja zawodu adwokatów i radców dokonała się już dawno.

3. Proponujemy, aby w ramach przepisów przejściowych ustalić, że **władze nowej korporacji zawodowej powstają na zasadach parytetu** – równej reprezentacji we władzach przedstawicieli obu zawodów. To zapewni równy wpływ na kształt korporacji i jej działania dotychczasowych adwokatów i radców prawnych oraz ochroni przed „wchłonięciem” adwokatury przez liczniejszy zawód radcowski. Sprawa połączenia majątków korporacji powinna zostać rozstrzygnięta przez same korporacje.

4. Korzyści z połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego:

A. **Zwiększony dostęp klientów** do usług prawniczych dzięki poszerzeniu uprawnień zawodowych członków dotychczasowych dwóch korporacji. To zjawisko będzie miało znaczenie szczególnie w małych miejscowościach.

B. **Wzmocnienie samorządu** zawodowego. Korporacja adwokacka będzie liczyła kilkakrotnie więcej członków i będzie dysponowała o wiele większym majątkiem. Pozwoli to lepiej bronić niezależności adwokatury.

C. **Jednolitość zasad i orzecznictwa** co do standardów wykonywania zawodu, np. reklamy, dopuszczalności niektórych postaci wynagrodzenia (np. wynagrodzenie jako procent od wygranej kwoty, tzw. umowa *de quota litis*), tajemnicy zawodowej, deliktów dyscyplinarnych itp. Ujednolicenie zmniejszy także konfuzję co do różnic między zasadami wykonywania tych zawodów, która bywa udziałem i klientów, i samych prawników.

D. **Oszczędności** wynikające ze zniesienia dwóch równoległych struktur zarządzających poszczególnymi korporacjami zawodowymi.

E. Skala dużego samorządu pozwala w sprawach zawodowych zmniejszyć znaczenie znajomości i innych nieformalnych więzi istniejących w małych grupach. To sprzyja demokracji wewnątrz samorządu adwokackiego i **bezstronności sądownictwa dyscyplinarnego**.

5. Prawnicy, którzy wchodzi do zawodu pod rządami nowej ustawy, mają pełne uprawnienia. To samo dotyczy dotychczas praktykujących radców prawnych, którzy przystąpią do egzaminu uzupełniającego.

6. Uprawnienia dawnych radców prawnych są ograniczone w sprawach karnych. Dawny radca prawny może występować jako obrońca tylko w tych sprawach karnych, które zaczynają się przed sądem rejonowym. Ograniczenie trwa 5 lat, pozwala zdobyć odpowiednią wiedzę

i praktykę w sprawach karnych. Radcy prawni, którzy potrzebują pełnych uprawnień, mogą je zdobyć zdając przed upływem 5 lat uzupełniający egzamin z prawa karnego („moduł karny” corocznego egzaminu kompetencyjnego organizowanego przez Ministra Sprawiedliwości). Po upływie 5 lat otrzymują pełne uprawnienia bez konieczności składania egzaminu. Ograniczenie nie dotyczy innych ról w procesie karnym, które radcowie prawni pełnią już obecnie.

7. Dawnego radcę prawnego obciążają obowiązki informacyjne. W okresie 5 lat przyjmując sprawę karną jest zobowiązany poinformować klienta o tym, że wykonywał zawód radcy prawnego, który nie obejmował uprawnień do obrony. Ponadto, informacja o tym, że dana osoba jest dawnym radcą prawnym, powinna znaleźć się na pieczęci, nagłówku papieru firmowego itp. Szczegóły polityki informacyjnej określi zbiór zasad etycznych adwokatów. Powyższy obowiązek informacyjny odpada także po zdaniu egzaminu uzupełniającego.

Uwagi do części II:

1. Projekt wprowadza 3 wymogi merytoryczne dla uzyskania pełnych uprawnień adwokackich – wyższe wykształcenie prawnicze, zdanie kompetencyjnego egzaminu prawniczego i odbycie, **po egzaminie**, rocznego kursu praktycznej nauki zawodu adwokata. Osoby, które zdały egzamin, zostają członkami korporacji, jednak nie uzyskują pełnych uprawnień. Uprawnienia do reprezentacji sądowej, tam gdzie obecne przepisy zastrzegają je dla adwokatów i radców prawnych, uzyskuje się dopiero po ukończeniu rocznego kursu praktycznej nauki zawodu.

2. Projekt wprowadza **prawniczy egzamin kompetencyjny**, który z punktu widzenia ustawodawcy jest najbardziej wiarygodną formą sprawdzianu, bo to państwo samo go przeprowadza nie delegując tego zadania żadnej innej organizacji. **Egzamin kompetencyjny finansują sami egzaminowani**, nie ma bowiem powodu, żeby inni podatnicy ponosili z tego powodu ciężary finansowe.

3. Celem egzaminu jest ocena **wiedzy teoretycznej** o prawie oraz **umiejętności praktycznych** absolwentów studiów prawniczych. W dobie rozwoju metodologii egzaminowania wiele spośród elementów praktycznej nauki zawodu można sprawdzić poprzez odpowiednio ukształtowany egzamin pisemny. Dodatkowe umiejętności kandydaci do zawodu zdobędą podczas kursu po egzaminie.

4. Egzamin kończy się **podwójną notą**: z części praktycznej i teoretycznej. Oceny te są informacją o prawniku, która może posłużyć instytucjom państwowym lub osobom prywatnym także do różnych innych

celów (np. przy naborze do służby państwowej albo do konstruowania rankingów wydziałów prawa).

5. Przystąpienie do korporacji wymaga **przekroczenia określonego progu punktów** z każdej z obydwu części: teoretycznej i praktycznej (może to być na przykład 65%).

6. Egzamin trwa kilka dni i składa się z **modułów tematycznych**, między innymi moduł cywilny, karny, administracyjny. Kandydaci do zawodu adwokata zdają egzamin ze wszystkich modułów. Natomiast zdanie poszczególnych modułów może być traktowane jako zaliczenie egzaminu uzupełniającego tam, gdzie jest on potrzebny, np. dawnym radcom prawnym do uzyskania pełnych uprawnień w sprawach karnych.

7. Przygotowaniem egzaminu, opracowaniem kryteriów oceny oraz oceną prac zajmuje się specjalny Zespół powołany przez Ministra Sprawiedliwości. Ważne jest, aby w skład Zespołu oraz komisji oceniających prace weszli obok przedstawicieli Ministra także przedstawiciele korporacji adwokackiej. Dodatkowo powinni tam znaleźć miejsce przedstawiciele wyższych uczelni oraz sądów.

8. **Egzamin jest pisemny.** Z punktu widzenia celu egzaminu, który służy zmierzeniu przez państwowy organ wiedzy prawniczej kandydatów, ta postać sprawdzianu ma przewagę nad egzaminem ustnym (który dla innych celów – np. rekrutacja do pracy w kancelarii – może być również dobry lub lepszy). Odpowiedzi udzielone pisemnie łatwiej ze sobą porównać i ocenić, bo można wielokrotnie je odczytać i zestawić z innymi. Uzyskanie porównywalnego standardu przy egzaminach ustnych wymagałoby rejestracji dźwięku i obrazu, co jest możliwe, ale oznaczałoby konieczność dużych nakładów na technologię i organizację.

9. Umiejętności takie, jak stawianie pytań, dyskusja, wygłaszanie przemówień są ważne w pracy prawnika, ale z punktu widzenia państwa do zmierzenia ogólnej kompetencji prawniczej wystarcza egzamin pisemny. W toku normalnie przebiegającej kariery prawnik nieraz będzie poddany ustnym egzaminom, które będą zorientowane już nie na ogólną kompetencję, ale na poszczególne zawody lub zadania. Taki charakter mają np. rozmowy kwalifikacyjne organizowane przez pracodawców (np. kancelarie prawnicze). To samo może dotyczyć (w zależności od koncepcji ustawodawcy i władzy wykonawczej) naboru do służby cywilnej, dyplomacji, wywiadu, CBA itd. Każda z tych prac ma własną specyfikę i wymaga swoistych umiejętności komunikacyjnych, które są odzwierciedlone w procedurze naboru. Ogólny egzamin nie nadaje się do badania tak zróżnicowanych oczekiwań, zatem część ustna spowodowałaby dodatkowy wysiłek i koszt, a nie przyniosłaby korzyści. Najlepiej

egzamin ustny wymyśli i przeprowadzi ten, kto ma wizję, do jakiego zawodu lub pracy potrzebuje kandydata.

10. Egzamin pisemny, w odróżnieniu od ustnego, można przeprowadzić w sposób gwarantujący **anonimowość**, co sprzyja obiektywnej ocenie. Egzamin pisemny pozwala też, w razie potrzeby, na **zweryfikowanie wyniku** przez osoby trzecie (komisję odwoławczą lub sąd). Utrwalenie dźwięku i obrazu jest możliwe, ale jak wskazano wyżej, wymaga istotnych, dodatkowych nakładów, które ponoszą osoby egzaminowane.

11. **Projekt eliminuje dodatkowe utrudnienia w dostępie do zawodu**. Dlatego **nie wprowadza** ustawowego **przymusu** odbycia **formalnej aplikacji**, szkolenia lub praktyki przed egzaminem. Dobrze zaprojektowany i rzetelnie przeprowadzony trudny egzamin daje bowiem wystarczającą gwarancję kompetencji. Dodatkowe umiejętności po zdaniu egzaminu kandydaci zdobędą podczas rocznego kursu.

12. **Brak obowiązku odbycia formalnej aplikacji przed egzaminem nie znaczy jednak, że aplikacja zniknie w ogóle**. Relacja uczeń – mistrz zawsze pozostanie ważna w zawodach prawniczych. Zdobywanie wiedzy, umiejętności, kontaktów i pozycji zawodowej przez terminowanie u doświadczonego adwokata jest cenne dla początkującego prawnika, jest dla niego wspaniałą szansą. Dlatego zarówno przed, jak i po egzaminie, wielu młodych prawników będzie pracowało dla adwokatów, w kancelariach i spółkach, i uczyło się od nich zawodu. To jest naturalny, bardzo stary, i elastyczny mechanizm, który nie potrzebuje ustawowych uregulowań.

13. **Egzamin wymaga wszechstronnego przygotowania**. Teoretycznie niektóre, wyjątkowo zdolne, osoby będą mogły przygotować się do egzaminu samodzielnie. Ale inne **będą potrzebowały praktyki i szkolenia**. Brak przymusu szkolenia i praktyki nie powoduje, że egzamin łatwiej zdać. Żeby napisać np. poprawną apelację, trzeba pewnej praktyki i ćwiczeń. Tę potrzebę w naturalny sposób zaspokoją instytucje, które są powołane do nauki, tzn. uczelnie i przedsiębiorcy zajmujący się usługami edukacyjnymi.

14. **Egzamin kompetencyjny będzie mechanizmem podnoszenia jakości kształcenia** na wydziałach prawa. W systemie polskiej edukacji prawniczej pojawi się obiektywne kryterium porównania jakości kształcenia prawników (taką funkcję pełnią już „egzamin gimnazjalne” i „nowa matura” w odniesieniu do szkolnictwa). Egzamin mógłby stać się podstawą **rzetelnych rankingów wydziałów prawa**.

15. Już teraz uczelnie oferują na studiach magisterskich coraz więcej kursów z komponentem praktycznym: poradnie prawne, symulacje rozpraw itp. Niektóre uczelnie prowadzą rozbudowany program praktyk.

Natomiast egzamin kompetencyjny otworzy dodatkowo **rynek szkoleń** prowadzonych przez podmioty, które mogą konkurować między sobą co do ceny i jakości usług. Takie zjawisko występuje zarówno w Niemczech, jak i w Stanach Zjednoczonych, mimo że te kraje stosują biegunowo odmienne modele kształcenia prawniczego.

16. **Dodatkowe obowiązki** przed egzaminem **wydłużają tok kształcenia**. W obecnym modelu edukacja prawnicza adwokata trwa około 10 lat. Studia trwają 5 lat, a 3,5 roku aplikacja (jeśli zainteresowana osoba zostanie na nią przyjęta). Do tego trzeba doliczyć trzy co najmniej kilkumiesięczne przerwy: między studiami a aplikacją, między aplikacją a egzaminem adwokackim oraz między egzaminem a prawomocnym uzyskaniem prawa wykonywania zawodu. W sytuacji, gdy w Polsce jest tak mało prawników, warto skracać drogę dostępu do zawodu, a nie ją wydłużać.

17. Nowe rozwiązanie umożliwi też **wybór prawa jako „drugiej kariery”** dla osób starszych, które zdecydują się na studia prawnicze i egzamin kompetencyjny. Pod rządami obecnego prawa rzadko zdarza się, że osoba, która nie jest bezpośrednio po studiach, zdecyduje się na podjęcie edukacji prawniczej. Jeżeli ktoś ma 40 lat, to trudno sobie wyobrazić, że odczeka następne 10, zanim będzie mógł wykonywać zawód. A taka osoba, z pewnym doświadczeniem życiowym, mogłaby być wartościowym prawnikiem po kilkuletnich studiach i egzaminie kompetencyjnym. Nie warto blokować takim ludziom dostępu do rynku pracy. Na przykład w Stanach Zjednoczonych można spotkać wielu studentów prawa w takim wieku.

18. **Projekt redukuje procedurę uzyskania uprawnień zawodowych do niezbędnego minimum**. Jest to procedura merytorycznie uzasadniona, uczciwa, odformalizowana, a nie długotrwała. Nie oznacza to wcale, że jest to procedura zbyt łatwa dla kandydatów do zawodu. Przeciwnie, przy odpowiednim ukształtowaniu egzaminu powinna stawać **poprzeczkę na wysokim poziomie**.

19. Po zdaniu egzaminu kandydat, który wyrazi taką wolę i spełni określone prawem wymagania, staje się **członkiem korporacji adwokackiej**. Nabywa wszelkie uprawnienia adwokackie z wyjątkiem reprezentacji przed sądem w wypadkach zastrzeżonych przez obecne przepisy dla adwokatów lub radców prawnych. **Do uzyskania tych pełnych uprawnień wymagane jest dodatkowo ukończenie rocznego kursu praktycznej nauki zawodu** organizowanego przez izby adwokackie.

20. Kurs ma zapewnić uzyskanie dodatkowych umiejętności, stąd jego **praktyczny charakter**. Pozwoli także na nawiązanie przez adwokatów więzi z korporacją adwokacką.

21. W kursie może wziąć udział **każdy, kto zdał** z pozytywną notą **prawniczy egzamin kompetencyjny**. Kurs może być odpłatny, jednak nie stanowi działalności zarobkowej adwokatury. Koszt kursu powinien być obliczany tak, by pokryć ewentualne koszty: honorariów dla prowadzących zajęcia, materiałów, wynajmu sal, jeśli jest to niezbędne, oraz obsługi administracyjnej szkolenia – wynagrodzenie osoby zatrudnionej do obsługi kursu.

22. Kurs byłby organizowany przez nowe duże i silne izby adwokacie (11). Takie izby są w stanie zorganizować kurs nawet dla dużej liczby chętnych.

23. Kurs składa się z 3 elementów (zajęcia, praktyka sądowa, substytucja), wszystkie one mają charakter praktycznej nauki zawodu. Zdanie prawniczego egzaminu kompetencyjnego dowodzi znajomości prawa i elementów praktyki jego wykonywania. Kurs powinien tę wiedzę i umiejętności jedynie uzupełniać.

24. **Zajęcia** mają charakter praktyczny, warsztatowy. **Minimum programowe** określa niezbędne elementy, które powinny się znaleźć w programie – symulacje rozpraw sądowych, mowy obrończe itp. W światowym, ale już także i polskim, dorobku nauki prawa można odnaleźć wiele materiałów metodologicznych ułatwiających organizację takich zajęć, na przykład symulacji rozpraw sądowych, i warto te elementy wprowadzać. Proponowany system spowoduje więc, naszym zdaniem, zmianę modelu nauczania na bardziej praktyczny.

25. **Zaliczenie** zajęć wymaga uczestnictwa w 80% minimalnego czasu zajęć oraz wypełnienie innych formalnych kryteriów – udział w symulacji procesu, przygotowanie i wygłoszenie mowy adwokackiej itp. Zaliczenie powinno mieć jedynie charakter **formalny**. Ze względu na specyfikę organizowanych kursów, nie widzimy możliwości (ani potrzeby) wprowadzania w kursie elementów ocennych, od których zależałoby dalsze wykonywanie zawodu adwokata. W skrajnych przypadkach nieodpowiedzialnego podejścia do kursu zastosowanie mogą mieć (i być drogą do eliminacji nieodpowiednich osób) ogólne przepisy o odpowiedzialności dyscyplinarnej. Z czasem ukształtuje się zapewne odpowiednie orzecznictwo.

26. Wystarczającą, naszym zdaniem, liczbę **180 godzin** zajęć wyznaczaliśmy w następujący sposób: 9 miesięcy nauki (po odliczeniu wakacji, świąt i innych okoliczności) daje 36 tygodni; przy założeniu, że zajęcia odbywają się raz na tydzień i trwają 5 godzin (czystych zajęć, bez przerw) daje to liczbę 180 godz. Zakładamy, że zajęcia mogłyby się odbywać raz na tydzień lub raz na dwa tygodnie (dwa dni).

27. Drugim elementem kursu byłyby **obowiązek odbycia praktyki w sądach** (ewentualnie także części praktyki w prokuraturze). Praktyki te powinna zorganizować izba w porozumieniu z prezesami odpowiednich sądów. Praktyki mogą odbywać się w sądach najbliższych miejscu zamieszkania adwokata (co może okazać się konieczne w związku z wielkością nowych izb adwokackich).

28. **Zaliczenie praktyk** potwierdza prezes sądu. Możliwe jest także potwierdzenie ilości dni roboczych przez kilku prezesów sądów, jeśli praktyka odbywała się w różnych sądach, jednak łączna liczba dni praktyk powinna wynosić 40 dni roboczych w okresach ciągłych (co najmniej 3 dni w tygodniu, przez co najmniej dwa tygodnie). Podobnie jak wyżej liczbę dni wymaganych praktyk określono następująco – średnio jeden dzień w tygodniu przez czas trwania kursu.

29. Z konieczności odbycia praktyki w sądzie mogą zostać zwolnione przez okręgową radę adwokacką osoby, które mają odpowiednie doświadczenie zawodowe wynikające z wcześniejszej pracy w sądzie.

30. Trzecim elementem kursu jest obowiązek odbycia **określonej liczby substytucji** (co najmniej 20 razy). Kandydatom, którzy nie współpracują z żadnym wybranym przez siebie adwokatem, odbycie substytucji ułatwia izba kontaktując te osoby z adwokatami. Chodzi o to, by wyeliminować sytuację, w której osoba nie będzie mogła znaleźć „patrona”.

31. **Podstawę zaliczenia** stanowi poświadczenie odbycia substytucji (każdorazowo) wraz z informacją, w jakiej sprawie miała miejsce.

32. Z prostoty zaproponowanych rozwiązań wynika naszym zdaniem, że **nie ma powodu, aby ktokolwiek otrzymywał uprawnienia poza opisanym trybem**. Przedstawiciele innych zawodów prawniczych (sędziowie, prokuratorzy itp.) oraz pracownicy naukowcy mogą, jeśli chcą, uprawiać zawód adwokata i zdać egzamin kompetencyjny i odbyć kurs. Nikomu, pomimo zdobytego doświadczenia zawodowego, naukowego, życiowego, podejście do egzaminu kompetencyjnego nie przyniesie ujmy. Co więcej, osobom doświadczonej będzie łatwiej taki egzamin zdać. Jednak konieczność egzaminu wymusi aktualizację wiedzy i zapewni ochronę przyszłych klientów. Można natomiast rozważyć zwolnienie z konieczności zdawania całego egzaminu (na przykład sędzieja cywilista mógłby zostać zwolniony z konieczności zdawania „modułu cywilnego”).

33. Obecne prawo, które otwiera drogę do zawodu adwokata, radcy prawnego lub notariusza poprzez habilitację jest niespójne zarówno z dzisiejszym systemem, jak i z projektem, więc trzeba je zmienić. Jeżeli wymaga się wiedzy i praktycznych umiejętności uzasadniając to bezpieczeństwem klientów, to nie jest uzasadnione wprowadzanie wyjątku doty-

czącego habilitacji. Habilitacja jest stopniem naukowym, więc potwierdza tylko kwalifikacje naukowe. Wymogi habilitacyjne nie mają nic wspólnego z np. sporządzaniem pozwu, apelacji czy innymi praktycznymi umiejętnościami potrzebnymi adwokatowi. Poza tym część uczonych specjalizuje się tylko w zagadnieniach np. socjologii prawa, historii prawa czy prawa rzymskiego. Podobnie, skoro z jednej strony zwraca się uwagę na posiadanie wiedzy praktycznej przez asystentów sędziego, referendarzy sądowych (co zwalnia z wymogu odbycia aplikacji), a jednocześnie do egzaminu radcowskiego czy adwokackiego dopuszcza doktorów nauk prawnych (którzy mogą nie mieć żadnego praktycznego doświadczenia, a tytuł uzyskać nawet kilkanaście lat temu), to świadczy to o istotnej niekonsekwencji ustawodawcy (por. rozważania TK w wyroku w sprawie K 30/06). Propozycja jednolitego egzaminu kompetencyjnego dla wszystkich kandydatów do zawodu adwokata jest sposobem zapewnienia równego traktowania w świetle zasady wolności wyboru i wykonywania zawodu, ustanowionej w art. 65 ust. 1 Konstytucji.

34. Z racji ochrony praw nabytych **przepisy przejściowe** powinny określić czas, w jakim wskazane wyżej osoby mogłyby przystąpić do korporacji adwokackiej. Tytułem przykładu: w czasie dwóch lat od daty wejścia w życie ustawy wprowadzającej założenia projektu Nowa Adwokatura profesorowie i doktorzy habilitowani nauk prawnych mogą skorzystać z dotychczas przysługującego im prawa i złożyć wnioski o wpis na listę adwokacką. Po upływie tego okresu uprawnienie to wygasa i przedstawiciele świata nauki muszą, tak jak inne osoby, zdać egzamin adwokacki.

35. Pozbawienie przedstawicieli świata nauki możliwości uzyskania wpisu na listę adwokacką bez zdania egzaminu spowoduje dodatkowo, naszym zdaniem, powstanie zwyczaju zdobywania uprawnień adwokackich przez młodych adeptów nauki. Ważne jest bowiem, żeby nauczyciele prawa nie byli tylko teoretykami. Byłoby korzystne, gdyby ci, którzy szkółą przyszłych prawników, sami wcześniej zdali adwokacki egzamin kompetencyjny. Mamy nadzieję, że proponowana zmiana spowoduje powstanie takiej praktyki, zwłaszcza że brak obowiązku odbycia aplikacji znacznie to ułatwi.

36. Zachować należy istniejące uprawnienia do dokonywania pewnych czynności przez przedstawicieli innych zawodów niebędących adwokatami (np. sporządzenie skargi konstytucyjnej przez profesora prawa czy sędziego itp., jeśli są skarżącymi).

37. Trudno obecnie ocenić, na ile możliwe jest **sprywatyzowanie egzaminu**. Wydaje się, że istnieją pewne możliwości przy zachowaniu dla państwa roli nadzorcy. Dokładne przedstawienie perspektywy w tym

zakresie nie jest możliwe, zanim nowy system nie zostanie wprowadzony w życie i nie zacznie działać. W każdym razie wydaje się, że nie ma nic takiego w tym „zadaniu publicznym”, co *a priori* wyłącza możliwość przeprowadzenia go przynajmniej częściowo przez prywatne podmioty, które często działają bardziej efektywnie niż instytucje państwowe.

Uwagi do części III:

1. Wiele argumentów dotyczących ustroju nowej adwokatury zostało już sformułowanych wyżej, np. przy okazji uzasadniania pomysłu połączenia dwóch zawodów w jeden (zob. np. „Korzyści z połączenia zawodu adwokata i radcy prawnego”).

2. Utrzymywanie dwóch równoległych samorządów powoduje niepotrzebne powielenie tych samych kosztów administracyjnych, systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej, osobne negocjowanie umów ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej itd.

3. Pomysł polega na połączeniu istniejących regulacji z przepisami nowymi. Przepisy o adwokaturze i jej organach (Krajowy Zjazd Adwokatury, Naczelna Rada Adwokacka, okręgowe rady adwokackie itd.) zachowałyby swoją aktualność. Natomiast zmniejszyłaby się znacznie liczba izb adwokackich, z 24 do 11. Byłyby to zatem silne izby zrzeszające wielu członków. Obecnie niektóre izby są bardzo nieliczne, co może wpływać niekorzystnie na wiele zjawisk (bliskie koleżeńskie relacje większości członków mogą utrudniać rzetelne sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego).

4. Propozycja stworzenia 11 izb wynika z faktu istnienia takiej samej liczby apelacji sądowych (obszar działania sądu apelacyjnego). Wydaje się, że ma sens, aby samorząd zawodu adwokata, w dużej mierze związanego z pracą sądu, miał podobną strukturę terytorialną. Dodatkowo wiąże się to także z propozycją, aby sądy apelacyjne były dyscyplinarnymi sądami drugiej instancji (zob. dalsze rozważania).

5. Duże i liczne izby będą także izbami bogatymi (izby utrzymują się ze składek członków) i będzie je stać na utrzymanie zawodowych rzeczników dyscyplinarnych i ich biur (zob. dalsze uwagi dotyczące postępowania dyscyplinarnego).

6. Duże izby będą wreszcie *de facto* bardziej niezależne i prowadząc swoją politykę w ramach adwokatury mogą przyczynić się do większej konkurencyjności między izbami i adwokatami oraz do rozwoju zawodu. Tytułem przykładu można wspomnieć, że polska adwokatura w dwudziestoleciu międzywojennym wydawała kilka periodyków, dziś wydaje tylko jeden. Dużym izbom będzie także łatwiej prowadzić współpracę między-

narodową ze stowarzyszeniami i izbami adwokackimi z innych regionów i państw.

7. Projekt wymaga opracowania przepisów przejściowych dotyczących połączenia dwóch samorządów prawniczych w jeden, zmniejszenia liczby izb, wyboru nowych członków organów nowej adwokatury oraz połączenia majątków obu korporacji zawodowych. Proponujemy przyjęcie na okres przejściowy koncepcji parytetu – równej reprezentacji we władzach nowej korporacji przedstawicieli obu środowisk (zob. uwagi do § 1 wyżej).

8. Projekt zachowuje istniejącą obowiązkową przynależność do samorządu zawodowego. Każdy, kto chce korzystać z tytułu „adwokat” i uprawiać ten zawód, musi być członkiem korporacji. Członkowie mają określone przywileje (między innymi prawo do korzystania z tytułu „adwokat”, monopol na reprezentację przed sądami w wielu rodzajach spraw, korzystanie z majątku samorządu i różnych samorządowych inicjatyw), ale są także zobowiązani podporządkować się regulacjom samorządowym oraz ponosić określone obciążenia (obowiązkowa składka, obowiązkowe ubezpieczenie o.c., obowiązek przestrzegania zasad etyki zawodowej, podległość systemowi odpowiedzialności dyscyplinarnej itp.).

Uwagi do części IV:

1. **Cel postępowań dyscyplinarnych.** Postępowania dyscyplinarne powinny wypełniać obok ważnej dla korporacji **funkcji kontrolnej i kształtowania standardów wykonywania zawodu także funkcję prewencyjną** – ochronę przyszłych potencjalnych klientów przed nierzetelnymi prawnikami, jak i funkcję zapewnienia **moralnej satysfakcji** poszkodowanym klientom. W tym celu konieczne jest zreformowanie postępowań dyscyplinarnych: zmiana statusu rzecznika dyscyplinarnego, wzmocnienie praw pokrzywdzonych oraz wprowadzenie rzeczywistej i skutecznej kontroli nad postępowaniami dyscyplinarnymi przez sądy powszechne.

2. **Spór o model sądownictwa dyscyplinarnego, projekt ministerstwa sprawiedliwości.** Od kilku lat trwa w Polsce spór na temat modelu sądownictwa dyscyplinarnego w samorządach prawniczych. Dyskusja na ten temat związana jest z doniesieniami dotyczącymi niewłaściwego funkcjonowania sądownictwa dyscyplinarnego, wprowadzeniem zasad rzetelnego procesu oraz postulatem otwarcia zawodów prawniczych. Można stwierdzić, że na obecnym etapie samorząd adwokacki pozostaje w sporze z Ministerstwem Sprawiedliwości co do przyszłego kształtu sądownictwa dyscyplinarnego.

3. Projekt Ministerstwa Sprawiedliwości. 7 marca 2006 roku został przedstawiony projekt zmian w zakresie organizacji sądownictwa dyscyplinarnego adwokatów i radców prawnych. W swojej pierwszej wersji zakładał on przekazanie sądownictwa dyscyplinarnego sądom apelacyjnym (w pierwszej instancji) oraz Sądowi Najwyższemu (w drugiej instancji), a także zniesienie instytucji Rzecznika Dyscyplinarnego i powołanie Prokuratora Dyscyplinarnego wykonującego swoje zadania przy Ministrze Sprawiedliwości¹. Projekt został skrytykowany przez środowiska prawnicze w odniesieniu do przewodniej koncepcji przekazania spraw dyscyplinarnych sądownictwu powszechnemu². Jako argument za pozostawieniem sądownictwa korporacji podnoszono nieprzystosowanie sądów powszechnych do orzekania w sprawach z zakresu etyki zawodowej oraz konieczność zachowania idei samorządności zawodowej³. Podnoszono również ewentualną niekonstytucyjność projektowanych rozwiązań z uwagi na sprzeczność z zasadą pomocniczości i art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁴. Krytyka wybranych elementów ustawy skupiała się na odebraniu korporacjom prawa do wszczynania postępowania dyscyplinarnego w związku z powstaniem specjalnej struktury prokuratorskiej do spraw dyscyplinarnych⁵. Z uwagi na ryzyko naruszenia zasady podziału władz (poprzez funkcjonalne uzależnienie Prokuratora Dyscyplinarnego od Ministra Sprawiedliwości – Prokuratora Generalnego) swoje wątpliwości wyraziła także Krajowa Rada Sądownictwa, postulując dodatkowo uwzględnienie jej głosu w procesie powoływania Prokuratora Dyscyplinarnego⁶. Ostatecznie, 8 września 2006 roku, do Sejmu wpłynął zrewidowany przez

¹ A. Łukasiewicz, *Sąd powszechny ma zastąpić korporacyjne*, „Rzeczpospolita” 18 marca 2006, K. Sobczak, *Samorządy zawodowe utracą prawo do przeprowadzania postępowań dyscyplinarnych*, „Rzeczpospolita” 16 września 2006.

² Uchwała Krajowej Rady Radców Prawnych z 31 marca 2006, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 100–103, Uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej z 25 marca 2006, „Państwo i Prawo” 2006, nr 6, s. 103, J. Agacka-Indecka, *Samorząd adwokacki powoli przestaje istnieć*, „Rzeczpospolita” 10 kwietnia 2006.

³ W. Wolski, *Jakie zmiany w adwokackim postępowaniu dyscyplinarnym?*, „Palestra” 2006, nr 5–6, s. 162, A. Michałowski, *O kilku wyjściach z sytuacji bez wyjścia*, „Palestra” 2006, nr 9–10, s. 118.

⁴ P. Winczorek, W. Stawecki, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze*, „Palestra” 2006, nr 7–8, s. 141–156, P. Winczorek, *Fundamentalne zagrożenie*, „Gazeta Prawna” 10 lipca 2007, odmiennie: A. Kryże, *Więcej przejrzystości w korporacjach*, „Gazeta Prawna” 10 lipca 2007.

⁵ L. Gardocki, *Likwidacja instytucji rzeczników dyscyplinarnych jest błędem*, „Rzeczpospolita” 3 kwietnia 2006.

⁶ Uchwała Krajowej Rady Sądownictwa z 13 kwietnia 2006.

Ministerstwo Sprawiedliwości projekt Ustawy o postępowaniu dyscyplinarnym wobec osób wykonujących niektóre zawody prawnicze⁷, który jednak zasadniczo nie różni się od pierwotnie zaproponowanego. Utrzymano przekazanie sądownictwa dyscyplinarnego sądom powszechnym, wbrew wyrażonemu wcześniej stanowisku Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych oraz Stowarzyszenia Adwokatów Europejskich⁸ zaliczających je do istoty niezależności samorządu zawodowego. Przemianowanie Prokuratora Dyscyplinarnego na Rzecznika Dyscyplinarnego⁹ nie rozwiązało problemu funkcjonalnej zależności tego organu od Ministra Sprawiedliwości oraz powiązania go z prokuraturą. Ze względu na rozwiązanie Sejmu V kadencji, projekt nie został uchwalony. Nie można jednak wykluczyć dalszego promowania tej koncepcji przez Ministerstwo Sprawiedliwości czy przedłożenia tego samego projektu w Sejmie VI kadencji.

4. Inne zmiany Prawa o adwokaturze. Niezależnie od powyższego projektu, do Sejmu zgłoszony został inny projekt zmiany Prawa o adwokaturze, zmierzający do reformy niektórych zasad związanych z sądownictwem dyscyplinarnym. 29 marca 2007 roku uchwalono ustawę o zmianie ustawy Prawo o adwokaturze i niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 80, poz. 540). Ustawa ta wprowadziła zmiany do postępowania dyscyplinarnego, odpowiadając na część postulatów pojawiających się w debacie publicznej. Do najważniejszych zmian, które wprowadzono, należą:

- jawność postępowań dyscyplinarnych;
- publiczne ogłaszanie wyroków, w tym także prawo do podania treści orzeczenia do publicznej wiadomości środowiska adwokackiego poprzez jego opublikowanie w czasopiśmie, którego wydawcą jest organ adwokatury;
- zwiększony nadzór Ministra Sprawiedliwości;
- reguły dotyczące tymczasowego zawieszenia w wykonywaniu zawodu oraz zatarcia skazania dyscyplinarnego.

5. Instytucjonalny kształt sądownictwa dyscyplinarnego. W świetle powyższej zmiany legislacyjnej, w zasadzie rozwiązana została kwestia

⁷ Druk sejmowy nr 970 – skierowany 19 września 2006 do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka.

⁸ Charter of core principles of the European legal profession z 25 listopada 2006 dostępny pod adresem: http://www.ccbe.org/doc/En/Charter%20of%20core%20principles%20of%20the%20European%20legal%20profession%20+%20commentary_11%2005%2007_en.pdf.

⁹ Por. art. 10 i n. projektu z 7 września 2006 (druk sejmowy nr 970, s. 4 i n.) z brzmieniem art. 10 i n. projektu z 7 marca 2006 roku.

rzetelności postępowania przed sądami dyscyplinarnymi co do jawności tych postępowań czy publicznego ogłaszania wyroków (były to postulaty sformułowane także w poprzedniej wersji projektu „Nowa Adwokatura”). Zmiany, które zostały uchwalone 29 marca 2007 roku, są krokiem we właściwym kierunku. Pozostaje jednak wciąż otwarta kwestia, jaki powinien być ogólny instytucjonalny kształt sądownictwa dyscyplinarnego.

6. Kontrola przez sądy powszechne. Autorzy projektu „Nowa Adwokatura” uważają, że całkowite przeniesienie sądownictwa dyscyplinarnego do sądów powszechnych budzi wątpliwości, jeżeli chodzi o niezależność samorządu zawodowego, a dodatkowo może być kontrproduktywne, gdyż doprowadzi do znacznego zwiększenia obciążenia sądów powszechnych oraz przewlekłości postępowań. Zważywszy na szczególną rolę korporacji zawodowej, jaką jest ustalanie oraz egzekwowanie standardów wykonywania zawodu oraz norm etycznych, jak i potrzebę pewnej niezależności, samorząd powinien mieć **własne sądownictwo dyscyplinarne**. To daje możliwość załatwienia sprawy w pierwszej instancji bez angażowania aparatu państwowego, który jednak sprawuje nad postępowaniem dyscyplinarnym kontrolę poprzez możliwość odwołania do sądów powszechnych – sądów apelacyjnych orzekających w składach mieszanych, z udziałem adwokata pełniącego funkcję przedstawiciela środowiska.

7. Postulat większej niezależności i bezstronności. Sytuacja, w której rzecznik dyscyplinarny, jak i wszyscy członkowie sądów dyscyplinarnych są wybierani przez organy samorządu adwokackiego i muszą być członkami adwokatury, nie chroni w pełni bezstronności adwokackich sądów dyscyplinarnych, jak również nie zapewnia pokrzywdzonemu rzetelnego rozpatrzenia jego skargi na danego adwokata. W związku z powyższym konieczne jest **stworzenie mechanizmów, które zapewnią większą niezależność oraz bezstronność rzecznika dyscyplinarnego**. Obecnie zagrożeniem dla niezależności rzecznika oraz zdolności do przeciwstawienia się ewentualnym naciskom ze strony własnego środowiska zawodowego jest krótka kadencja członków organów dyscyplinarnych adwokatury, wyznaczanie rzeczników dyscyplinarnych na poziomie lokalnym (okręgowe, często niewielkie, rady adwokackie czy izby radców prawnych), społeczne pełnienie funkcji w czasie tzw. wolnym oraz czasami wręcz formalne związanie zaleceniami okręgowych rad.

8. Profesjonalizacja rzecznictwa dyscyplinarnego. Sposobem na rozwiązanie tego problemu jest **profesjonalizacja rzecznictwa dyscyplinarnego** w korporacji adwokackiej oraz **uniezależnienie** go od wpływu czynników lokalnych. Rzecznicy dyscyplinarni powinni być powo-

ływani na poziomie centralnym – przez najwyższy organ adwokatury – Naczelną Radę Adwokacką. Wykonywanie tej funkcji powinno być odpowiednio wynagradzane (ze składek korporacyjnych). W okresie wykonywania funkcji rzecznika dyscyplinarnego rzecznicy powinni mieć zakaz wykonywania zawodu adwokata. Rzecznicy tworzyłoby biuro rzecznika z przekazanego przez korporację budżetu i zatrudniali w nim personel pomocniczy. Nowe, duże, silne i bogate izby adwokackie będzie stać na taką profesjonalizację rzecznictwa dyscyplinarnego.

9. Wymogi wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zdaniem autorów projektu „Nowa Adwokatura” w zakresie ukształtowania przyszłego sądownictwa dyscyplinarnego wyznacznikiem zmian musi być orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W orzeczeniu w sprawie *Le Compte Van Leuven de Meyere* (wyrok z 23 czerwca 1981) Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że rozstrzygnięcia sądów dyscyplinarnych mają skutek dla tzw. praw i obowiązków o charakterze cywilnym. W związku z tym sądownictwo dyscyplinarne musi spełniać następujące wymogi wynikające z art. 6 Konwencji:

- w ramach procedury dyscyplinarnej musi istnieć przynajmniej jedna instancja, która ocenia sprawę z punktu widzenia stanu faktycznego, jak i prawa, oraz którą można uznać za „sąd” w rozumieniu Konwencji;
- nie wystarczy, aby powyższą instancją był sąd działający tylko jako sąd kasacyjny, który nie bada faktów;
- pojęcie „sąd” w rozumieniu Konwencji ma znaczenie autonomiczne. Organ, aby go można było uznać za „sąd” w rozumieniu Konwencji: (i) musi być ustanowiony ustawą, (ii) musi wykonywać funkcje orzekające, (iii) musi być niezależnym w stosunku do władzy wykonawczej oraz stron postępowania, (iv) sędziowie takiego sądu powinni być powoływani na kadencję gwarantującą ich niezależność, (v) powinny obowiązywać różnego rodzaju gwarancje proceduralne wynikające z art. 6 Konwencji.

10. Ograniczone zastosowanie standardów. Nie ma potrzeby, aby cała procedura postępowania przed sądami dyscyplinarnymi była poddana rygorom wynikającym z art. 6 Konwencji (*Le Compte*, 51a). Trybunał podkreślił, że „wymogi elastyczności oraz efektywności, które są w pełni zgodne z postulatem ochrony praw człowieka, mogą uzasadniać wcześniejszą interwencję organów administracyjnych lub profesjonalnych (w tym organów sądowych), które nie spełniają w pełni wymagań wynikających z art. 6 Konwencji”. Zdaniem Trybunału wynikać to może z tradycji prawnej w różnych państwach Rady Europy.

11. „Sąd” w rozumieniu Konwencji a prawo belgijskie. Europejski Trybunał Praw Człowieka oceniając w świetle powyższych kryteriów

zgodność postępowania przed lekarskimi sądami dyscyplinarnymi w Belgii doszedł do wniosku, że sąd I instancji (*Provincial Council*) nie spełnia i nie musi spełniać wszystkich wymogów art. 6 Konwencji. Z kolei sąd kasacyjny (*Court of Cassation*) nie budził żadnych wątpliwości co do tego, że jest „sądem” w rozumieniu Konwencji, ale to nie wystarczało do uznania belgijskiej procedury za zgodną z Konwencją, gdyż sąd ten rozstrzygał tylko co do kwestii prawnych (a nie także faktycznych)¹⁰. Dlatego też Trybunał w Strasburgu skupił się głównie na sądzie II instancji (*Appeals Council*) i zbadał, czy ten sąd można uznać za „sąd” w rozumieniu Konwencji. Nie było wątpliwości, że sąd wykonuje czynności sądowe oraz że jest „ustanowiony ustawą”. Najbardziej sporną kwestią było, czy sąd można uznać za niezależny, skoro w jego składzie zasiadają lekarze. Sąd ten powoływany jest w połowie z osób należących do samorządu lekarskiego, a w połowie z sędziów sądów apelacyjnych powoływanych przez państwo, przy czym to sędzia „państwowy” jest przewodniczącym rozpraw. Zdaniem Trybunału „zasiadanie w składzie sądzącym sędziów, którzy tworzą połowę składu, wraz z przewodniczącym posiadającym prawo głosu rozstrzygającego, stanowi wystarczającą gwarancję bezstronności” (58). Dlatego też, Trybunał w sprawie *Le Compte van Leuven de Meyere* nie stwierdził naruszenia art. 6 Konwencji ze względu na niewłaściwy skład sądzący, ale tylko ze względu na fakt braku jawności rozpraw przed takim sądem.

12. Podobny standard w innych zawodach. Standard określony w sprawie *Le Compte* jest przyjęty nie tylko przy ocenie postępowań dyscyplinarnych wobec lekarzy, ale również w innych dziedzinach, np. w szkolnictwie wyższym¹¹.

¹⁰ According to the Government, the Appeals Council nevertheless did not have to meet the conditions contained in Article 6 par. 1 (art. 6–1) since an appeal on a point of law against its decision lay to the Court of Cassation and that Court’s procedure certainly did satisfy those conditions. The Court does not agree. For civil cases, just as for criminal charges (see the Deweer judgment of 27 February 1980, Series A no. 35, pp. 24–25, par. 48), Article 6 par. 1 (art. 6–1) draws no distinction between questions of fact and questions of law. Both categories of question are equally crucial for the outcome of proceedings relating to „civil rights and obligations”. Hence, the „right to a court” (see the above-mentioned Golder judgment, p. 18, par. 36) and the right to a judicial determination of the dispute (see the above-mentioned König judgment, p. 34, par. 98 in fine) cover questions of fact just as much as questions of law. Yet the Court of Cassation does not have jurisdiction to rectify factual errors or to examine whether the sanction is proportionate to the fault (see paragraph 33 above). It follows that Article 6 par. 1 (art. 6–1) was not satisfied unless its requirements were met by the Appeals Council itself.

¹¹ Zob. np. <http://www.jisclegal.ac.uk/humanrights/humanrights.htm>. W tym dokumencie dotyczącym sądownictwa dyscyplinarnego wobec studentów w Anglii stwierdzo-

13. Ochrona praw podstawowych jako zasada ogólna prawa wspólnotowego. Prawo wspólnotowe odwołuje się do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zgodnie z art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC stanowią zasady ogólne prawa wspólnotowego i Unia zobowiązana jest do ich poszanowania. To oznacza, że uwagi na tle sprawy *Le Compte* są także wiążące na tle prawa wspólnotowego (a nie tylko na tle Konwencji i orzecznictwa Trybunału w Strasburgu).

15. Zastosowanie Dyrektywy 98/5. Kontroli sądownictwa powszechnego nad sądownictwem dyscyplinarnym w zawodach prawniczych dotyczy art. 9 Dyrektywy 98/5¹². Zgodnie z tym przepisem od decyzji o odmowie zarejestrowania prawnika zagranicznego lub wyrejestrowaniu go, jak i od decyzji nakładających środki dyscyplinarne powinno przysługiwać odwołanie do sądu lub trybunału zgodnie z postanowieniami prawa krajowego¹³. Nie jest zatem wystarczająca istniejąca obecnie w prawie polskim możliwość odwołania się od wyroków sądów dyscyplinarnych w szczególnie poważnych sprawach do Sądu Najwyższego. Skoro prawo wspólnotowe wymaga, aby istniało odwołanie do „sądu lub trybunału”, to musi to być organ w rozumieniu art. 6 Konwencji. Pełne zastosowanie znajduje zatem przedstawiona powyżej argumentacja wynikająca ze sprawy *Le Compte Van Leuven De Meyere*.

16. Dostęp do sądu dla prawników zagranicznych i krajowych – standard wynikający z Dyrektywy 98/5. Przedmiotem Dyrektywy

no, że *judicial review* (czyli kontrola tylko pod kątem legalności) jest w postępowaniu dyscyplinarnym niewystarczająca z punktu widzenia art. 6 Konwencji: „The rights under Article 6 require access to a court or tribunal. The whole process has to be considered in order to decide whether the rights are satisfied. If the original decision is taken by an administrative body whose procedures do not satisfy Article 6, the requirements may still be met if the decision can be reviewed by a body that does satisfy them, either on appeal or by an external court or tribunal. The court or tribunal in that event would need to hear the full case – facts and evidence – and not just legal argument as is the situation with judicial review (...)”.

¹² Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 lutego 1998 roku mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dziennik Urzędowy L 077, 14/03/1998 P. 0036 – 0043.

¹³ Article 9. Statement of reasons and remedies. Decisions not to effect the registration referred to in Article 3 or to cancel such registration and decisions imposing disciplinary measures shall state the reasons on which they are based. A remedy shall be available against such decisions before a court or tribunal in accordance with the provisions of domestic law. (Podajemy angielską wersję przepisu, ponieważ polski tekst dyrektywy odbiega od pozostałych wersji językowych i z nieznanymi powodów pomija zwrot o sądach i trybunałach, który w tej sprawie jest kluczowy).

98/5 jest wykonywanie zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych. Autorzy projektu są świadomi, że Dyrektywa 98/5 nie wymaga wprost od polskiego prawodawcy, aby w polskim prawie zagwarantował dostęp do sądu polskim prawnikom. Naszym zdaniem jednak byłoby paradoksem, gdyby gwarantować dostęp do sądu **zagranicznym** prawnikom działającym w Polsce, a w tej samej sytuacji pozbawić ochrony **polskich** prawników. Dlatego uważamy, że z dyrektywy tej wynika na płaszczyźnie polityki prawnej standard, który powinien obejmować również polskich prawników działających w Polsce.

17. **Orzecznictwo ETS.** Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) przedstawił wykładnię art. 9 wspomnianej dyrektywy w sprawie Wilson¹⁴. Luksemburski sąd administracyjny zwrócił się do ETS z pytaniem, czy ówczesnie obowiązująca luksemburska procedura postępowania przed prawniczymi sądami korporacyjnymi była zgodna z art. 9 dyrektywy. W Luksemburgu nad prawniczym sądownictwem korporacyjnym kontrolę sprawował sąd państwowy, który orzekał tylko co do zagadnień prawnych, nie było natomiast kontroli w zakresie ustaleń co do faktów. ETS stwierdził, że „właściwość sądu kasacyjnego Wielkiego Księstwa Luksemburga ogranicza się do kwestii prawnych, co oznacza, że sąd ten nie ma pełni kompetencji orzeczniczych” i zdyskwalifikował tę procedurę z punktu widzenia art. 9 dyrektywy (niezależnie od odwołania do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka)¹⁵. Należy zaznaczyć, że w tej sprawie spór dotyczył nie postępowania dyscyplinarnego, ale odwołania od odmowy wpisania angielskiego prawnika na listę luksemburskich adwokatów. Jednak wydaje się, że to rozróżnienie nie ma praktycznego znaczenia, dlatego że odwołanie od odmowy rejestracji i postępowanie dyscyplinarne dyrektywa obejmuje tą samą zasadą (zob. wcześniej tekst art. 9 podany w przypisie).

¹⁴ Wyrok ETS z 19 września 2006 roku w sprawie C-506/04 – *Graham J. Wilson przeciwko Ordre des Avocats du Bureau de Luxembourg*.

¹⁵ Sentencja wyroku brzmi: „Artykuł 9 dyrektywy 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 roku mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu procedury odwoławczej, w ramach której od decyzji o odmowie rejestracji, o której mowa w art. 3 tej dyrektywy należy odwołać się w pierwszej instancji do organu złożonego wyłącznie z adwokatów praktykujących z użyciem tytułu zawodowego obowiązującego w przyjmującym państwie członkowskim, a w drugiej instancji do organu złożonego w większości z takich adwokatów, podczas gdy skarga kasacyjna do najwyższego sądu tego państwa pozwala jedynie na kontrolę co do okoliczności prawnych, a nie faktycznych”.

18. **Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.** Powyższe zasady wynikające z orzecznictwa ETPCZ oraz ETS znajdują potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. W wielu orzeczeniach TK przyjmował, że powinna istnieć możliwość kontroli przez sądy powszechne orzeczeń wydawanych przez organy dyscyplinarne. W orzeczeniu o sygn. SK 19/98 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „niekonstytucyjne są te przepisy, które pozbawiają obywatela ochrony sądu czy to w sprawach wynikających ze stosunku służbowego czy w sprawach dyscyplinarnych, i że ani specyfika stosunku służbowego ani szczególnie tryb postępowania, jakim jest postępowanie dyscyplinarne (prowadzone w ramach określonych korporacji lub służb) nie mogą uzasadniać wyłączenia w tych przypadkach prawa do sądu”.

19. **Pełna kontrola w sądzie odwoławczym.** W wyroku SK 17/00 dotyczącym postępowania dyscyplinarnego w stosunku do nauczycieli akademickich, Trybunał Konstytucyjny rozważał, czy kontrola ze strony sądu w stosunku do orzeczeń sądów dyscyplinarnych powinna być pełna, czy też nie. Na gruncie uprzednio obowiązujących przepisów od orzeczenia sądu dyscyplinarnego przysługiwała rewizja nadzwyczajna do Sądu Najwyższego jedynie w przypadku wydalenia z zawodu nauczyciela akademickiego (art. 135 ust. 4 ustawy z 12 września 1990 o szkolnictwie wyższym). Poza sytuacją wymierzenia najsurowszych kar dyscyplinarnych przewidzianych w ustawie sądowa kontrola orzeczeń dyscyplinarnych w sprawach nauczycieli akademickich była wyłączona. W ocenie Trybunału istnienie takiego stanu prawnego oznaczało naruszenie prawa do sądu, określonego w art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji. Z tego zatem wynika, że TK stoi na stanowisku, iż kontrola ze strony sądów powszechnych powinna być pełna.

20. **Wnioski dla polskiego ustawodawcy.** Powyższe wskazania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można – z odpowiednimi modyfikacjami – odnieść do procedury przed sądami dyscyplinarnymi w samorządach prawniczych. **Równocześnie trzeba zauważyć, że obecnie obowiązujący system jest najpewniej sprzeczny z Konwencją (a także z prawem wspólnotowym oraz prawem polskim).** Sprawa *Le Compte* wskazuje jednak możliwe rozwiązanie problemu: utrzymanie korporacyjnych sądów w I instancji i stworzenie w II instancji sądów mieszanych składających się z zawodowych sędziów oraz z adwokatów. Sąd II instancji orzekający w sprawach dyscyplinarnych miałby następujący skład:

- dwóch sędziów zawodowych (spośród nich przewodniczący składu),
- adwokat.

21. **Skład mieszany sądu II instancji.** Sąd II instancji rozstrzygający w sprawach dyscyplinarnych należałby do sądownictwa powszechnego. Udział adwokata w składzie orzekającym stanowiłby gwarancję, że stanowisko adwokatury będzie miało realną wagę przy podejmowaniu decyzji co do odpowiedzialności dyscyplinarnej.

22. **Wybór adwokatów do składów mieszanych.** Adwokaci, którzy orzekaliby w sądzie powszechnym w składach mieszanych, byliby wybierani na trzyletnią kadencję przez zgromadzenia poszczególnych izb adwokackich spośród osób z co najmniej dziesięcioletnim stażem adwokackim i praktyką orzeczniczą w sądach dyscyplinarnych korporacji. Zgromadzenie izby wybierałoby grupę adwokatów, którzy byliby delegatami do składów sądujących w poszczególnych sprawach. Wybory adwokatów do poszczególnych składów odbywałyby się w drodze losowania, co jest rozwiązaniem znanym i stosowanym w praktyce polskich sądów. Sprawowanie funkcji sędziego przez adwokata w składach mieszanych byłoby honorowe, nie wiązałyby się z tym dodatkowe przywileje czy przejście w stan spoczynku.

23. **Podsumowanie.** Konkludując, przedłożona propozycja posiada następujące zalety:

- zgodność ze standardami wynikającymi z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – zapewnienie pełnej kontroli co do faktów i prawa przez sąd spełniający wymogi art. 6 Konwencji;
- kompromis pomiędzy rozwiązaniem proponowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a obecnym modelem postępowań dyscyplinarnych;
- jednolitość orzecznictwa dzięki kasacyjnej roli Sądu Najwyższego;
- nawiązanie do dobrych doświadczeń, znanych polskiemu systemowi prawa. Do niedawna w składzie Naczelnego Sądu Lekarskiego zasiadał sędzia Sądu Najwyższego, co było oceniane pozytywnie przez samorząd lekarski, a wręcz jest postulowany powrót do tego rozwiązania.

Uwagi do części V:

1. Sytuacja osób niebędących członkami korporacji a chcących zajmować się zawodowo świadczeniem usług prawnych zależy od tego, czy adwokaci jako grupa zawodowa mają monopol na świadczenie pomocy prawnej. Istnieje **spektrum możliwych rozwiązań**, od modelu restrykcyjnego (pełen monopol) do liberalnego, które występują na świecie. Na przykład:

- **Monopol adwokatów** na zawodowe świadczenie wszelkiej pomocy prawnej. Nieadwokatom nie wolno świadczyć pomocy prawnej pod groźbą sankcji karnych lub administracyjnych.

- **Modele pośrednie:** adwokaci mają monopol na niektóre czynności, a inne osoby mogą wykonywać pozostałe usługi. Uprawnienia nieadwokatów można zróżnicować w zależności od przedmiotu sprawy, wykształcenia, komercyjnego/zawodowego lub charytatywnego celu działalności itp.

- **Model liberalny,** w którym każdy jest uprawniony do świadczenia pomocy prawnej, a adwokatura jest dobrowolnym zrzeszeniem gwarantującym kompetencję adwokatów i przestrzeganie etyki zawodowej.

2. W większości krajów europejskich i w Stanach Zjednoczonych (z wyjątkiem Arizony) obowiązują modele pośrednie, tak jest także obecnie w Polsce. Model liberalny obowiązuje np. w Szwecji, a w Niemczech i Japonii model zbliżony do restrykcyjnego.

3. Liberalne rozwiązanie funkcjonujące w Szwecji polega na tym, że adwokaci nie mają monopolu w zakresie reprezentacji. Adwokatura w Szwecji stanowi dobrowolne zrzeszenie i oznacza „znak jakości”, a każdy obywatel (również nieprawnik) może reprezentować przed sądem inną osobę¹⁶. Efektem obowiązywania takiej regulacji jest to, że w poważnych sprawach klienci zwracają się prawie zawsze do adwokata¹⁷, a w innych przypadkach, w zależności od potrzeby, zwracają się do adwokata albo innej osoby, która jest kompetentna w danej problematyce.

4. Restrykcyjny model obowiązuje w Niemczech, gdzie ustawa nie dopuszcza nawet np. prowadzenia uniwersyteckich poradni prawnych. Obecnie trwają jednak prace nad rządowym projektem zmian, który przy zachowaniu wysokich rygorów zmierza do nieznaczącej liberalizacji np. co do nieodpłatnego świadczenia usług prawniczych¹⁸.

¹⁶ Zob. *Some Salient Features of the Legal Profession in Sweden*, “Scandinavian Studies in Law”, Vol. 46, <http://www.advokatsamfundet.se> z 25 lipca 2006: “There is no monopoly of legal services in Sweden. Any person may practice law, offering his services to the public, without the need for an authorisation. Moreover, any person may call himself a lawyer, regardless of any law degree or any other formal education. Litigants are not required to employ qualified legal counsel in court. Anyone may appear before any court, on any level of the court system, representing himself or another person. Notwithstanding the liberal Swedish attitude to the free choice of counsel before the courts there is a professional Bar of lawyers in Sweden. This is the Swedish Bar Association (Sveriges advokatsamfund). The members of the Bar have an exclusive right to offer legal advice under the professional title “advokat”. Some rules are applicable only to the members of the Bar. The title “advokat” is protected by law and is exclusively reserved for the members of the Bar. Notwithstanding the fact that litigants may be represented by anybody, Bar members are retained in the vast majority of court cases. In criminal cases it is very rare that other representatives than members of the Bar are appointed as defence counsel or as counsel to persons injured by tortuous acts in connection with crimes”.

¹⁷ Tamże.

¹⁸ Zob. *Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts*, <http://www.bmj.bund.de/media/archive/894.pdf> z 20 sierpnia 2006. W maju 2007 roku trwały jeszcze prace nad projektem.

5. Jeśli chodzi o sytuację w **Polsce**, to na podstawie obecnie obowiązującej *Ustawy o radcach prawnych* i *Prawa o adwokaturze* można ustalić, że na pomoc prawną składa się kilka rodzajów usług:

- udzielanie porad i konsultacji prawnych,
- sporządzanie opinii prawnych,
- opracowywanie projektów aktów prawnych,
- zastępstwo prawne i procesowe, występowanie przed sądami i urzędami.

6. W Polsce obowiązuje także **monopol adwokatów lub radców prawnych na niektóre usługi**. Monopol w zakresie reprezentacji sądowej wynika z przepisów proceduralnych. Te regulacje określają, kto może reprezentować inne osoby w danym typie postępowania. Równoległe, obok przepisów proceduralnych, istnieją normy, które dotyczą wykonywania zawodu: Prawo o adwokaturze, Ustawa o radcach prawnych, a także Konstytucja (np. art. 65). Wydaje się, że te dwa rodzaje regulacji powinny być ujednocnione. Jeżeli, na przykład, procedura administracyjna w art. 33 § 1 k.p.a. zezwala, aby pełnomocnikiem strony była osoba fizyczna (czyli nie musi to być adwokat ani radca prawny), to z Prawa o adwokaturze ani Ustawy o radcach prawnych nie powinno wynikać, że adwokaci i radcowie prawni mają monopol na działalność zawodową polegającą na reprezentacji przed organami administracji. Można także te dwie regulacje interpretować osobno przyjmując zasadę, że nieadwokat może reprezentować inną osobę w postępowaniu administracyjnym, ale nie może to być jego działalność **zawodowa**. Wydaje się jednak, że taka wykładnia ignorowałaby wskazówkę ustawodawcy, który w ramach procedury administracyjnej dopuszcza najszerszy krąg osób do reprezentacji. Raczej należy dążyć do wykładni, w której proceduralna kompetencja do reprezentacji jest w naturalny sposób związana z prawem do wykonywania zawodu. Byłoby czymś nienaturalnym zezwolenie na incydentalne, amatorskie świadczenie pewnych usług (np. reprezentację inwestora przed nadzorem budowlanym), a zakazywanie świadczenia tych samych usług w sposób zawodowy – szczególnie, że można domniemywać, iż zawodowe świadczenie usług charakteryzuje się wyższą jakością.

7. **W dziedzinie przepisów proceduralnych** można zauważyć zróżnicowanie, jeżeli chodzi o monopol adwokatów i radców prawnych. W niektórych sytuacjach istnieje ścisły monopol, w innych istnieje pełne otwarcie, funkcjonują też rozwiązania pośrednie. Jest to zrozumiałe i celowe, dlatego że rygory dotyczące reprezentacji wiążą się z **przedmiotem postępowania**. Jeżeli postępowanie dotyczy daleko idącej ingerencji w wolność jednostki (np. proces karny) albo spraw o doniosłych konse-

kwencjach dla ogółu (np. skarga konstytucyjna), to można się spodziewać, że ustawodawca wprowadzi regulacje, które mają zagwarantować nawet przez pewien przymus wysoki stopień profesjonalizmu reprezentantów stron. Na przykład art. 82 k.p.k. stanowi, że obrońcą może być jedynie osoba uprawniona do obrony według przepisów o ustroju adwokatury. Natomiast pełnomocnikiem innej strony niż oskarżony może być adwokat lub radca prawny (art. 82 w związku z art. 88 § 1 k.p.k.). W postępowaniu cywilnym pełnomocnikiem może być radca prawny albo adwokat, jak również osoby bliskie (małżonek, zstępni, rodzeństwo itp.) – art. 87 § 1 k.p.c. W niektórych rodzajach spraw i pod pewnymi dodatkowymi warunkami pełnomocnikiem mogą być w sprawie cywilnej inne osoby: między innymi pracownik, przedstawiciel organizacji zrzeszającej rolników indywidualnych, rzecznik patentowy (zob. art. 87 k.p.c.). Z kolei w dziedzinie postępowania administracyjnego pełnomocnikiem strony może być osoba fizyczna posiadająca zdolność do czynności prawnych (art. 33 § 1 k.p.a.).

8. W postępowaniu przed najwyższymi instancjami sądowymi (NSA, TK, SN) w wielu wypadkach obowiązuje zasada monopolu adwokatów i radców prawnych, często obejmująca przymus adwokacki lub radcowski, co powoduje, że strona nie może występować osobiście, a tylko za pośrednictwem radcy lub adwokata.

9. Ustalenie granic obecnie istniejącego w polskim prawie monopolu adwokatów i radców prawnych do świadczenia usług prawnych, na podstawie ustaw o adwokaturze i o radcach prawnych, napotyka na trudności. Powodem tych trudności jest dualistyczny charakter regulacji, tzn. że te same zagadnienia podlegają regulacji i interpretacji na podstawie dwóch ustaw (prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych). Literalna wykładnia obydwu ustaw może prowadzić do wniosku, że istnieje monopol adwokatów i radców prawnych na świadczenie pomocy prawnej, i że inne osoby mogą świadczyć pomoc prawną tylko w ramach przewidzianych ustawą wyjątków. Podstawą takiej interpretacji mogą być następujące sformułowania **ustawy o radcach prawnych**:

Art. 3 ust. 1. Zawód radcy prawnego może wykonywać osoba, która spełnia wymagania określone niniejszą ustawą.

Art. 6. 1. Zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, a w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

2. Przepis ust. 1 nie stanowi przeszkody do świadczenia przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze pomocy prawnej, o której mowa w art. 7, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87

§ 1 kodeksu postępowania cywilnego w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony¹⁹.

Art. 7. Pomocą prawną jest w szczególności udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe.

Równoległe postanowienie zawiera **Prawo o adwokaturze**:

Art. 4 ust. 1. Zawód adwokata polega na świadczeniu pomocy prawnej, w szczególności na udzielaniu porad prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed sądami i urzędami.

1a. Przepis ust. 1 nie stanowi przeszkody do świadczenia pomocy prawnej, o której mowa w ust. 1 przez osoby posiadające wyższe wykształcenie prawnicze, z wyjątkiem zastępstwa procesowego, chyba że osoby te działają na podstawie art. 87 § 1 kodeksu postępowania cywilnego w charakterze pełnomocnika pozostającego w stałym stosunku zlecenia, jeżeli przedmiot sprawy wchodzi w zakres tego zlecenia, bądź też sprawującego zarząd majątkiem lub interesami strony²⁰.

10. Mimo powyższych sformułowań Trybunał Konstytucyjny zaprzeczył, jakoby w sposób oczywisty istniała w polskim prawie wyłączność radców prawnych i adwokatów na świadczenie pomocy prawnej²¹.

Trybunał zakwestionował monopol radców prawnych i adwokatów z uwagi na „ogólny, nieostry, otwarty i nieprecyzyjny charakter definicji pomocy prawnej”. Trybunał uznał art. 59 kodeksu wykroczeń²² rozumiany w ten sposób, że umożliwia stosowanie sankcji karnych wobec osób z wyższym wykształceniem prawniczym świadczących usługi pomocy prawnej, niespełniających wymagań przewidzianych dla wykonywania zawodu radcy prawnego lub adwokata, za niezgodny z art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że nie zachowuje wymaganej precyzji określenia znamion czynu zagrożonego karą. Należy zwrócić uwagę, że ówczesny stan prawny nie był identyczny, ale podobny do obecnego: w chwili orzekania przez Trybunał w sprawie K 22/02 (26 listopada 2003) artykułu 4 ust. 1a Prawa o adwokaturze jeszcze nie było w ustawie (a obecnie utracił moc) – a art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych dotyczył tylko udzielania opinii prawnych przez naukowców i urzędników

¹⁹ Art. 6 ust. 2 ustawy o radcach prawnych utracił moc 17 listopada 2006 roku w związku z ogłoszeniem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 30/06.

²⁰ Artykuł 4 ust. 1a *Prawa o adwokaturze* utracił moc 31 grudnia 2006 roku z powodu orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego K 6/06. Zob. uwagę w kolejnym punkcie na temat aktualności wyroku SK 22/02 dotyczącego Kodeksu wykroczeń.

²¹ Uzasadnienie wyroku SK 22/02 z 26 listopada 2003 roku, OTK-A 2003/9/97.

²² Przepis miał następujące brzmienie: „Kto wykonuje czynności zawodowe, nie mając wymaganych do tego uprawnień lub przekraczając swe zawodowe uprawnienia albo wbrew zakazowi organu państwa, podlega karze grzywny”.

(a obecnie również utracił moc). Wynika stąd, że na skutek wyroków K 6/06 i K 30/06 wyrok K 22/02 zyskuje na aktualności – przy czym oczywiście równocześnie trzeba uwzględnić dorobek doktryny Trybunału, który pojawił się w międzyczasie (również w uzasadnieniach do wyroków K 6/06 i K 30/06, które są omówione niżej).

11. W wyroku SK 22/02 Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się nie tylko na temat sankcji karnych, ale odniósł się do ogólnego pytania, czy radcowie prawni i adwokaci mają wyłączność na świadczenie pomocy prawnej. Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej. **Rozróżnił pojęcie wykonywania zawodu adwokata lub radcy od „wykonywania czynności pomocy prawnej”**. Trybunał stwierdził, że świadczenie pomocy prawnej przez osobę, która podaje się za radcę prawnego lub adwokata, a nim nie jest, stanowi bez wątpienia działanie bezprawne i naruszenie sfery zastrzeżonej dla radców i adwokatów. Natomiast inaczej należy potraktować zdaniem Trybunału świadczenie usług w zakresie pomocy prawnej przez osobę, która nie jest adwokatem ani radcą prawnym, a korzysta ze swobody działalności gospodarczej i nie podaje się ani za radcę prawnego, ani za adwokata. Według Trybunału Konstytucyjnego nie ma podstawy twierdzenie, że istnieje w zakresie świadczenia pomocy prawnej monopol radców prawnych i adwokatów. Trybunał powołał się przede wszystkim na dwa argumenty:

A. Definicja pomocy prawnej (art. 7 ustawy o radcach prawnych) jest otwarta i posługuje się tylko przykładowym wyliczeniem, więc nie może być podstawą do konstruowania ustawowego monopolu. Zdaniem Trybunału „trudno zatem z tak skonstruowanej definicji – ogólnej, nieostrej, tworzącej otwarty katalog czynności wchodzących w zakres pomocy prawnej – wyprowadzić normę stanowiącą o wyłączności adwokatów i radców prawnych w świadczeniu pomocy prawnej”.

B. Istnieją inne regulowane zawody prawnicze, których kompetencje również obejmują świadczenie pomocy prawnej (np. notariusze, doradcy podatkowi).

12. Konsekwencją rozważań Trybunału (w szczególności argumentacji zawartej w uzasadnieniu wyroku SK 22/02) jest, że w obecnym stanie prawnym nieadwokaci i nieradcy mogą świadczyć pomoc prawną – również w ramach działalności gospodarczej – ale nie wolno im podawać się za adwokatów ani radców prawnych. W interpretacji Trybunału z wyroku SK 22/02 świadczenie pomocy prawnej nie stanowi wykonywania zawodu adwokata ani radcy prawnego, jeśli usługodawca nie podsywa się pod adwokata ani radcę. W późniejszych orzeczeniach dotyczących zawodów prawniczych TK nie kwestionuje rozważań przy okazji sprawy SK 22/02,

choć można mieć wątpliwości, czy nadal tak samo ocenia sytuację prawną.

W cytowanym wyżej orzeczeniu (SK 22/02), a także trzy lata później Trybunał stwierdził: „**ustawodawca powinien zająć wyraźne stanowisko** co do kwestii podstawowej, czy i w jakim zakresie zarobkowe świadczenie pomocy prawnej może być wykonywane przez osoby nienależące do kręgu podmiotów wpisanych na listy korporacyjne”²³.

13. Równocześnie Trybunał w sprawach K 6/06 oraz K 30/06 zwracał szczególną uwagę na problem dopuszczenia do świadczenia usług prawnych osób, które nie są poddane jakiejkolwiek kontroli. TK zauważył, że „w pełni aktualna jest obserwacja, że nie można odnaleźć istotnych i racjonalnych argumentów przemawiających za jednoczesnym ustawowym poddaniem tej samej kategorii czynności zawodowych rygorystycznym wymaganiom zawodu zaufania publicznego i wyłączeniem tych wymagań w odniesieniu do osób nieobligowanych do wykazania się specjalistycznymi kwalifikacjami (poza przesłanką wyższego wykształcenia prawniczego) i **wyłączonych spod nadzoru nad świadczeniem pomocy prawnej**” (K 30/06).

14. Argumentem za swobodą świadczenia usług prawnych jest fakt, że działalność wielu przedsiębiorstw prawnych (dotyczy to kancelarii adwokackich, radcowskich, jak i notarialnych) opiera się już obecnie na pracy osób, które nie są adwokatami, radcami prawnymi, ani notariuszami – ani nawet prawnikami z punktu widzenia lokalnego prawa (bo mają dyplomy obcych uczelni). Nadzór sprawowany przez właściciela przedsiębiorstwa, który ma formalne kwalifikacje do świadczenia pomocy prawnej, bywa mniej lub bardziej rygorystyczny, ale jest oczywiste, że kontrola nie może obejmować wszystkich czynności podwładnych aplikantów, asesorów, absolwentów lub studentów prawa. W każdym takim przedsiębiorstwie zatem istnieje zakres czynności, które wykonują osoby nieposiadające uprawnień, a które można zakwalifikować jako pomoc prawną, np. pisanie projektów mniej ważnych pism, doradztwo *ad hoc* w ramach pilotowania większego projektu itp.

15. Z kolei duże, międzynarodowe firmy doradcze, prawnicze i księgowo stosują międzynarodowy *outsourcing*, który polega na powierzeniu części zadań specjalistom z innych krajów. Ponadto, wewnątrz takich przedsiębiorstw funkcjonuje współpraca między oddziałami w różnych krajach. Na przykład jest to konieczne, gdy w umowie znajduje się postanowienie o wyborze obcego prawa. Wtedy trzeba skorzystać z pomocy

²³ Uzasadnienie wyroku K 6/06 z 19 kwietnia 2006 roku.

zagranicznego specjalisty. Z punktu widzenia lokalnego prawa te osoby nie mają uprawnień do świadczenia pomocy prawnej (w wielu wypadkach nie są prawnikami bez nostryfikacji dyplomu). Sprzedaż usługi pod szyldem lokalnej firmy nie zmienia faktu, że realnie pomoc prawna pochodzi od osoby, która nie ma uprawnień w danym kraju.

16. Niektóre usługi, które dawniej wykonywali tylko prawnicy, dziś mogą świadczyć maszyny. Istnieje bogactwo oprogramowania do tworzenia przy ograniczonym udziale człowieka prostych pism procesowych, umów itp.

17. Wobec bogactwa możliwych rozwiązań i zróżnicowania modeli na świecie, a także niuansów doktryny konstytucyjnej projekt przedstawia rozwiązanie wariantowe.

18. Projekt wychodzi z założenia, że przepisy proceduralne pozostają bez zmian.

19. W wariantcie A swoboda zawodowego (stałego i zarobkowego) świadczenia pomocy prawnej dotyczy tylko osób z wyższym wykształceniem prawniczym, które dodatkowo chronią swoich klientów poprzez obowiązkowe ubezpieczenie się od odpowiedzialności cywilnej. Natomiast monopol adwokacki, a nawet przymus adwokacki (tzn. niemożność występowania przez stronę osobiście, bez adwokata), wynika z istniejących przepisów proceduralnych, w zależności od specyfiki postępowania. Nie tylko adwokaci mogą doradzać, pisać umowy, projekty pism procesowych, opinie itp. Sens tej regulacji jest taki, że **klient może wybrać** albo adwokata (czyli prawnika regulowanego przez rygory ustawy, który przeszedł odpowiednie testy kwalifikacyjne, szkolenia i podlega nadzorowi etycznemu ze strony korporacji), albo innego prawnika, z którego usług woli skorzystać, np. z powodu ceny, osobistej znajomości lub renomy. W wariantcie A istnieje szeroki dostęp do zawodu przy niewygórowanych i jednoznacznych wymogach formalnych (wykształcenie prawnicze + ubezpieczenie). Dla **wzmocnienia ochrony klientów** projekt wprowadza **dodatkową gwarancję – obowiązkowe ubezpieczenie** od odpowiedzialności cywilnej. Kontrola nad osobami świadczącymi pomoc prawną, a niebędącymi adwokatami, może być realizowana poprzez uznanie tego rodzaju działalności gospodarczej za działalność regulowaną w rozumieniu ustawy z 2 lipca 2004 roku. Osoba zamierzająca prowadzić tego rodzaju działalność składałaby oświadczenie o spełnianiu wymogów prawnych (w szczególności: wykupienie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, posiadanie wykształcenia prawniczego, niekaralność), na podstawie którego następowałby wpis do rejestru działalności regulowanej. Obowiązkowe ubezpieczenie od odpowiedzialności cywil-

nej nie jest niczym nowym w polskim prawie. Oprócz radców prawnych czy adwokatów, dla przykładu od 15 stycznia 2005 roku każdy z brokerów oraz agentów ubezpieczeniowych działających na rzecz więcej niż jednego ubezpieczyciela ma ustawowy obowiązek wykupienia polisy odpowiedzialności cywilnej zawodowej z limitem 1 mln euro na jedno zdarzenie i 1,5 mln euro na wszystkie zdarzenia.

20. W wariantcie B istnieje pełna swoboda niezależnie od wykształcenia lub zarobkowego charakteru działalności – oczywiście poza sytuacjami, gdy przepisy proceduralne stawiają ograniczenia (np. obrona w procesie karnym). Podyktowana ona jest spostrzeżeniem, że rozróżnienie na działalność zawodową i niezawodową może być niedopuszczalnie nieostre, jeżeli ma stanowić podstawę typu karnego lub wykroczeniowego – a tylko przy takich sankcjach regulacja miałaby „zęby”. Problemem jest również, że wiele innych zawodów (doradcy podatkowi, księgowi, konsultanci, pracownicy społeczni, mediatorzy, osoby prowadzące szkolenia i treningi) wymaga *de facto* świadczenia pomocy prawnej przez osoby, które nie mają wykształcenia prawniczego. Zatem przepisy wykroczeniowe wymagałyby w wariantcie A niezwykle subtelnych rozważań na temat tego, co jest działalnością główną, a co poboczną i incydentalną lub co jest skonkretyzowaną albo abstrakcyjną informacją o prawie. Poza tym nie jest oczywiste, jak pogodzić postulat zwolnienia z rygorów działalności *pro bono* (nieodpłatnej) z założeniem, że w regulacji chodzi o ochronę klienta. Klienci darmowej pomocy prawnej – najczęściej osoby ubogie – tak samo jak inni klienci wymagają ochrony (albo nawet w większym stopniu).

21. **Niniejszy Projekt zakłada, że istnieje swoboda świadczenia pomocy prawnej, ale nie podszywania się pod adwokata. Utrzymuje zatem dotychczas obowiązującą zasadę ochrony tytułu zawodowego „adwokat”.**

22. W kontekście prezentowanego przez TK modelu świadczenia usług prawnych przez osoby, które nie są adwokatami ani radcami prawnymi (niezależnie od tego, czy przyjmuje się kryterium wykształcenia prawniczego), trzeba zwrócić uwagę, że niniejszy projekt nie zawiera radykalnych ani rewolucyjnych zmian. W obecnym stanie prawnym pomoc prawną w pełnym zakresie, z wyjątkiem niektórych rodzajów reprezentacji przed sądem, mogą świadczyć osoby lub różnego rodzaju „biura pisania podań”, których nie obowiązują żadne kodeksy etyczne, obowiązek ubezpieczenia, zakaz reklamy, ochrona tajemnicy zawodowej itp. – przynajmniej jest to dozwolone w tym sensie, że te osoby nie ponoszą odpowiedzialności karnej ani wykroczeniowej za sam fakt prowadzenia

takiej działalności. Taka działalność jest regulowana tylko przez ogólne zasady z zakresu prawa cywilnego (odpowiedzialność odszkodowawcza), karnego (odpowiedzialność np. za oszustwo), nieuczciwej konkurencji (np. reklama wprowadzająca w błąd) i nie widać z tego powodu jakiś istotnych problemów ani szkód społecznych. (Ta ostatnia ocena jest jednak wyrażona tylko na podstawie doniesień mediów i osobistej znajomości rynku, a nie oparta na socjologicznych badaniach naukowych, których wedle naszej wiedzy na razie nie ma w Polsce w tej dziedzinie).

Uwagi do części VI:

1. Projekt Nowa Adwokatura – założenia do nowego prawa o adwokaturze (dostępny na stronie nowaadwokatura.org) spotkał się z żywym odzewem i komentarzami wielu osób. Wśród wielu uwag sformułowano kilka bardzo doniosłych. Należy do nich **propozycja uwzględnienia w projekcie reformy zawodów prawniczych także innych zawodów**, w tym zawodu prokuratora i sędziego.

2. Projekt uwzględniający te dwa zawody miałby jeszcze bardziej **całościowy i systemowy charakter**, a zaplanowane przez nas w projekcie Nowa Adwokatura niektóre elementy, mogą być wykorzystane także w reformie innych zawodów prawniczych.

3. W związku z tym sformułowaliśmy dodatkowe powyższe założenia. Można je traktować jako dopełnienie wcześniejszego projektu, można także poprzestać na założeniach dotychczasowych, decydując się na nierozszerzanie projektowanych zmian na kolejne zawody, i poprzestanie na regulacji zawodów polegających na świadczeniu usług prawnych.

4. Jedna – istotna okoliczność – wymaga wyjaśnienia. Autorzy projektu Nowa Adwokatura obserwują od lat rynek usług prawnych i uczestniczą w dyskusji nad kształtem zawodów prawniczych polegających na świadczeniu usług prawnych. Nasze doświadczenie jeśli chodzi o zawody prokuratora i sędziego jest znacznie mniejsze. W opracowaniu niniejszych dodatkowych założeń wykorzystaliśmy nasze propozycje z projektu Nowa Adwokatura, dotychczasowy dorobek debaty publicznej nad reformą tych zawodów oraz uwagi wielu osób, które służyły nam radą.

5. Propozycje mają charakter **przykładowych rozwiązań i zaproszenia do dyskusji** – od debaty publicznej, stanowiska zainteresowanych środowisk, decyzji politycznych wreszcie, zależeć będzie, czy uzyskają akceptację. Nasze założenia pozostają także na pewnym poziomie ogólności i wymagają uszczegółowienia we współpracy z ekspertami, między innymi w dziedzinie ustroju prokuratury i sądownictwa.

6. Jesteśmy zdania, że proponowany przez nas prawniczy egzamin kompetencyjny może także pełnić funkcję **wstępnego testu** dla przedstawicieli innych zawodów prawniczych. Rozwiązanie to ma wiele zalet.

7. Z punktu widzenia państwa korzyści są oczywiste, **państwo** bowiem (choć przy udziale adwokatury) **organizowałoby jeden egzamin zamiast ośmiu** innych egzaminów: egzaminów wstępnych na aplikacje adwokacką, radcowską, prokuratorską, sędziowską, referendarską, notarialną, egzaminu adwokackiego i radcowskiego.

8. **Skróceniu** mogłyby ulec także aplikacje, ponieważ osoby, które zdadzą kompetencyjny egzamin prawniczy, będą reprezentować wyższy poziom niż absolwenci studiów.

9. Kandydaci do różnych zawodów byłiby znacznie lepiej przygotowani. Z kolei instytucje dokonujące naboru na aplikację miały ułatwione zadanie.

10. Rozwiązanie to jest także **dobrze dla kandydatów**. Fakt zdania u początku kariery tego samego egzaminu spowoduje, że na każdym etapie życia każdy prawnik będzie mógł powrócić do korporacji adwokackiej, od której zaczynał karierę.

11. Rozwiązanie jest **uczciwe i transparentne** – w przypadku konkurencji o przyjęcie na aplikację lub stanowisko decyduje wyższa liczba punktów uzyskanych na egzaminie kompetencyjnym.

12. Ważne jest, by wszyscy kandydaci do różnych zawodów posiadali pewien **wspólny zakres wiedzy i umiejętności**. Przyszłym prokuratorom czy sędziom taka wiedza i umiejętności bardzo się w ich pracy przydadzą.

13. Wynik uzyskany na egzaminie kompetencyjnym może także stanowić kryterium oceny przy naborze na inne niż wskazane powyżej stanowiska lub funkcje publiczne, np. do powierzenia funkcji syndyka, służby cywilnej itp. Projekt nie zawiera żadnych propozycji w tym zakresie. Decyzja należy w tej sprawie do ustawodawcy w zależności od specyfiki danego zawodu lub funkcji.

14. **Dostęp do zawodu sędziego**. Autorzy projektu poświęcili więcej miejsca naborowi do zawodu sędziowskiego. Proponowane dwie ścieżki dochodzenia do nominacji sędziowskiej bazują w dużej mierze na istniejących rozwiązaniach wprowadzając jednocześnie elementy korzystne zarówno dla organów państwa, jak i dla kandydatów do zawodu. Z punktu widzenia państwa ważną zaletą proponowanego rozwiązania jest zmniejszenie liczby egzaminów organizowanych przez państwo o kolejny egzamin (egzamin na aplikację sędziowską). Proponowana procedura, i jej kolejne etapy, gwarantuje także wysoką jakość kadr sądowych. Rozwiązuje

także problem niekonstytucyjności przepisów o asesorach rezygnując z tej funkcji.

15. **Ścieżka 1 do zawodu sędziego.** Aby zacząć szkolenie sędziowskie na stanowisku asystenta sędziego trzeba zdać kompetencyjny egzamin prawniczy. Gwarantuje to dobre teoretyczne i praktyczne przygotowanie kandydatów. W przypadku wielu zgłoszeń na stanowiska asystentów sędziów nabór odbywa się na podstawie wyniku z kompetencyjnego egzaminu prawniczego, określanego punktowo, co daje możliwość wyboru najlepszych kandydatów w skali kraju. Asystent sędziego w trakcie pracy bierze udział w szkoleniach dla asystentów prowadzonych przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości. Rozwiązanie to nawiązuje do rządowego projektu odbywania aplikacji sędziowskiej w 4 ośrodkach Szkoły KWS. Po czterech latach asystent może (ale nie musi, może pozostać na swoim stanowisku) przystąpić do egzaminu sędziowskiego.

Z punktu widzenia kandydatów do zawodu wymienić można następujące zalety proponowanego rozwiązania.

- Nabór na asystenturę sędziowską jest obiektywny i dokonuje się na podstawie wyniku kompetencyjnego egzaminu prawniczego.
- Istnieje możliwość swobodnego powrotu do zawodu adwokata (decyduje o tym fakt zdania adwokackiego egzaminu kompetencyjnego).
- Fakt odbywania szkolenia w ramach pracy w charakterze asystenta sędziego zapewnia kandydatowi utrzymanie oraz praktyczną naukę zawodu.

16. **Ścieżka 2 do zawodu sędziego w dużej mierze powtarza istniejące rozwiązania.** Modyfikacja ma na celu poszerzenie dostępu do zawodu sędziowskiego kandydatów z innych zawodów przy zagwarantowaniu obiektywnej procedury weryfikacji kompetencji.

17. Decyzję o powołaniu na stanowisko sędziego podejmowałaby nadal Krajowa Rada Sądownictwa, jednak widzimy sens w stworzeniu ciała „pomocniczego” dla KRS – komisji oceniającej kandydatów – które dokonywałoby wstępnej, pełnej, oceny kandydatów. W komisji tej powinni zasiadać przedstawiciele innych zawodów prawniczych, co ułatwiłoby ocenę dorobku kandydatów na stanowiska sędziowskie wywodzących się z innych środowisk prawniczych. Materiały przygotowane przez taką komisję ułatwiłyby KRS porównanie kandydatów i ich dorobku, i podjęcie ostatecznej decyzji. Zwiększyłyby także, jak się nam wydaje, szanse wartościowych kandydatów pochodzących z innych niż sędziowskie środowisk prawniczych.

18. Proponujemy rezygnację z udziału w tym procesie kolegów sądów oraz zgromadzeń ogólnych sędziów. Oczywiście opinie o pracy

(opinie wizytatorów), dorobku poszczególnych kandydatów, byłyby KRS przekazywane, jednak to KRS – na poziomie krajowym – przysługiwała by ocena kwalifikacji kandydatów.

19. Zdajemy sobie sprawę z faktu, że propozycja ograniczenia nabywania prawa do „stanu spoczynku” dopiero po 8 latach pracy w charakterze sędziego jest kontrowersyjna i wymaga poważnego rozważenia, gdyż oznaczałaby dzielenie sędziów na dwie kategorie. Jest to odpowiedź na sygnalizowane przez sędziów, z którymi konsultowaliśmy projekt, wątpliwości. Prawo do „stanu spoczynku” jest uprawnieniem szczególnym, bardzo korzystnym, i stwarza ryzyko ubiegania się o stanowisko sędziowskie pod koniec kariery prawniczej tylko po to, by to prawo uzyskać. Oczywiście przyjęcie takiego (bądź podobnego) ograniczenia wymagałoby podjęcia decyzji dotyczącej sytuacji osób, które sprawowały funkcję sędziego przez mniej niż 8 lat, i sposobu odprowadzenia na rzecz tych osób składki emerytalnej.

20. Osoby, które zostają powołane na stanowisko sędziego spośród reprezentantów innych zawodów prawniczych, powinny, naszym zdaniem, ukończyć dodatkowe 6-miesięczne szkolenie z metodyki pracy sędziego (organizowane przez Szkołę Kadr Wymiaru Sprawiedliwości). Takie szkolenie powinno zawierać także elementy praktycznej nauki zawodu, jak symulacja rozprawy, psychologia sali rozpraw itp. Szkolenie takie ułatwiłoby kandydatom z innych zawodów prawidłowe wykonywanie obowiązków sędziego.

**Działania Programu
„Obywatel i Prawo III”
– cele, realizacja i rezultaty**

Konkurs grantowy

Konkurs grantowy Programu „Obywatel i Prawo III” nawiązywał do ogólnego celu programu, jakim było poszerzanie i usprawnianie dostępu do pomocy prawnej obywateli w małych społecznościach, w tym z grup społecznie marginalizowanych. Konkurs grantowy miał za zadanie wspierać organizacje udzielające bezpłatnej informacji prawnej oraz oferujące poradnictwo prawne i obywatelskie dla osób indywidualnych.

Do konkursu mogły przystępować organizacje społeczne, wybierając jedną z dwóch ścieżek:

1) prowadzenie bezpłatnej, specjalistycznej informacji i poradnictwa prawnego adresowanego do określonych grup beneficjentów, w szczególności zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizacją oraz podnoszenie jakości takiego poradnictwa (np. osób niepełnosprawnych, uchodźców, ofiar przemocy, dzieci krzywdzonych, mniejszości narodowych itd.).

2) prowadzenie oraz podnoszenie jakości działania bezpłatnych punktów poradnictwa obywatelskiego i prawnego oraz informacji prawnej otwartych dla wszystkich klientów indywidualnych i/lub znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.

Wysokość dotacji dla organizacji aplikujących samodzielnie wynosiła do 40 000 zł, a dla sieci lub koalicji organizacji do 100 000 zł.

Program grantowy „Obywatel i Prawo” został ogłoszony 15 czerwca 2006 roku. W ramach promocji informacje o konkursie podano na stronach internetowych Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności i Instytutu Spraw Publicznych, portalu organizacji pozarządowych www.ngo.pl. Bezpośrednio do organizacji zajmujących się poradnictwem prawnym wysłano ponad 250 zaproszeń do składania wniosków. Ogłoszenie o konkursie ukazało się także w „Rzeczpospolitej”, notkę informacyjną przekazano również do serwisów prasowych. Odbyły się dwa spotkania na temat konkursu dla organizacji zainteresowanych złożeniem aplikacji.

Ogółem wpłynęło 161 wniosków konkursowych. 141 wniosków zostało zgłoszonych przez pojedyncze organizacje, a 20 przez sieci lub koalicje kilku organizacji. Do ścieżki pierwszej (granty na prowadzenie poradnictwa dla ściśle określonych grup beneficjentów) aplikowało 109 organizacji (z czego 14 sieci/koalicji organizacji). Do ścieżki drugiej (granty na prowadzenie ogólnodostępnego poradnictwa dla szerokiego grona osób indywidualnych) aplikowało 52 organizacji (z czego 6 sieci/koalicji organizacji). Najwięcej wniosków napłynęło z województwa mazowieckiego (35), śląskiego (22) oraz łódzkiego (13) i lubelskiego (13).

Każdy z dostarczonych na konkurs wniosków został poddany w pierwszej kolejności ocenie formalnej. Konkursowe kryteria formalne spełniało 75% nadesłanych wniosków. W wyniku prac Komisji Selekcyjnej nominacje do dofinansowania w ramach programu otrzymało 25 organizacji. Komisja zdecydowała, że dokona podziału dotacji niezależnie od ścieżki, na którą złożono wniosek, bez określania z góry kwot przeznaczonych na poszczególne ścieżki, ograniczając się ogólną sumą przeznaczoną na dotacje w kwocie 935 000 złotych. W rezultacie dofinansowanie otrzymały 22 pojedyncze organizacje, na kwotę 686 060 złotych oraz 3 projekty sieci/koalicji organizacji, na kwotę 248 940 złotych.

W skład Komisji Selekcyjnej Programu „Obywatel i Prawo III” weszli: Małgorzata Chmielewska (Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich), Rafał Kowalski (Stowarzyszenie Klon/Jawor), Zbigniew Lasocik (Uniwersytet Warszawski, Instytut Profilaktyki i Resocjalizacji), Marzena Mendza-Drozd (Forum Inicjatyw Pozarządowych), Marcin Radwan-Röhrenscheff (Naczelna Rada Adwokacka), Tomasz Schimanek (Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce), Katarzyna Sekutowicz (Stowarzyszenie BORIS), Mirosław Starzyński (Urząd Dzielnicy Warszawa Wola), Ewa Szymczak (Fundacja Domy Wspólnoty „Chleb Życia”), Jerzy Zimowski (Fundacja Instytut Spraw Publicznych).

Komisji przewodniczyła Anna Wojakowska-Skiba (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności).

Realizacja projektów nagrodzonych w ramach Programu „Obywatel i Prawo” rozpoczęła się po podpisaniu umów grantowych z organizacjami, w grudniu 2006 roku. Projekty trwały najkrócej 10, najdłużej zaś 12 miesięcy. Średnia kwota dotacji dla jednej organizacji wyniosła 37 000 zł. Kwota wkładu własnego realizatorów w projekty wyniosła ponad 450 000 zł i była prawie dwukrotnie wyższa od minimalnego wymaganego od organizacji poziomu, zgodnie z regulaminem konkursu. Wkład

własny organizacji był zarówno finansowy, jak i rzeczowy, związany przede wszystkim z zaangażowaniem w realizację projektów wolontariuszy.

Wśród organizacji, które zrealizowały swoje projekty w ramach programu, przeważały stowarzyszenia. Pozostałe działają w formule fundacji. 11 nagrodzonych organizacji prowadzi Biura Porad Obywatelskich i otrzymało dotacje na ich działalność oraz poprawę jakości świadczonych usług. Biura Porad Obywatelskich, zrzeszone w sieci biur, świadczą usługi skierowane do obywateli, nieradzących sobie ze swoimi problemami, opierając się na zestandaryzowanych metodach poradnictwa. 7 projektów skierowanych było do określonych grup beneficjentów: osób niepełnosprawnych, więźniów, ofiar przestępstw i przemocy, osób niewidomych i głuchych, bezdomnych oraz rodzin osób zaginionych. 7 kolejnych projektów kierowało swoje działania do szerokiego kręgu odbiorców, będących w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Zrealizowane projekty miały w większości charakter poradniczy i dotyczyły bezpośrednio udzielania porad obywatelskich i prawnych. Rzadko jednak dany projekt ograniczał się wyłącznie do samego poradnictwa. Przeważnie łączono je z działalnością wydawniczą oraz szkoleniową. Publikacje obejmowały różnego typu wydawnictwa o tematyce prawnej: pisma, skrypty, broszury, a także materiały promocyjne, w formie ulotek czy plakatów informacyjnych. Uczestnicy szkoleń prowadzonych przez organizacje, to, z jednej strony, obywatele pragnący poszerzyć znajomość prawa i jego stosowania w praktyce. Z drugiej strony, ze szkoleń, jako formy podniesienia jakości oferowanego klientom poradnictwa, korzystali pracownicy i wolontariusze organizacji i instytucji udzielających porad. Dotacje pozwoliły nie tylko na wzmocnienie kapitału ludzkiego, ale również całościowego potencjału instytucjonalnego organizacji, dzięki zakupom nowego sprzętu, oprogramowania czy niezbędnego wyposażenia.

Dotacje wzmocniły potencjał i jakość działania 25 organizacji pozarządowych. Przez 12 miesięcy trwania projektów przeprowadzono blisko 180 szkoleń, warsztatów, wizyt studyjnych. Odbyły się 43 spotkania i konferencje. Wydano 31 różnego rodzaju publikacji, w nakładzie 30 000 egzemplarzy, nie licząc ulotek i plakatów informacyjnych. 18 organizacji zainwestowało w niezbędne wyposażenie lokalu lub drobny remont, 8 organizacji zakupiło specjalistyczne oprogramowanie, niezbędne w pracy prawników.

Zrealizowane projekty miały też inne wymierne efekty, odzwierciedlające potrzeby grup społecznych i środowisk, do których były skierowane. Podczas 12 miesięcy organizacje udzieliły ponad 24 000 porad prawnych i obywatelskich. Utworzono 42 nowe punkty poradnicze,

w większości w małych miastach i na terenach wiejskich. 12 organizacji współpracowało podczas realizacji projektów z wolontariuszami.

Rezultaty projektów w liczbach

Udzielenie	24 000	porad prawnych i obywatelskich
Przeprowadzenie	179	szkoleń
Wydanie	31	publikacji
Powstanie	42	nowych punktów poradniczych
Odbycie	43	spotkań i konferencji

Projekty zrealizowane w ramach konkursu grantowego

Projekt 01/OP/III

Organizacja: Elbląska Rada Konsultacyjna Osób Niepełnosprawnych

Miejscowość: Elbląg

Tytuł projektu: Znam prawo – lepiej żyję – świadczenie usług poradnictwa specjalistycznego i prawnego dla osób niepełnosprawnych

Kwota dotacji: 99 898 zł

Głównym celem projektu było umożliwienie szerokiego dostępu do poradnictwa specjalistycznego i prawnego osobom niepełnosprawnym, ich rodzinom i opiekunom, w szczególności mieszkańcom małych miast i wsi. Projekt objął swoim zasięgiem miasta i gminy: Pasłęk, Tolkmicko, Elbląg oraz gminy wiejskie: Frombork, Braniewo, Młynary, Rychliki, Wilczęta i Godkowo. Dzięki dotacji rozszerzono sieć punktów poradnictwa prawnego dla osób niepełnosprawnych w regionie elbląskim i podjęto próbę wypracowania modelu świadczenia doradztwa, zmierzającego do standaryzacji tych usług. Porady prawne udzielane były w sumie w 9 punktach poradniczych. Jako wolontariusze na rzecz projektu pracowali studenci prawa, pomagający prawnikom i nabywający praktykę. Pracownicy stowarzyszenia odwiedzili w ramach wizyt studyjnych inne organizacje, zajmujące się pomocą prawną i obywatelską.

Projekt 02/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Czajnia

Miejscowość: Tomaszów Lubelski

Tytuł projektu: Pomagaj profesjonalnie

Kwota dotacji: 22 898 zł

Działania projektu zakładały powstanie pięciu gminnych punktów konsultacyjnych Biura Informacji Obywatelskiej, na terenie gmin powiatu

Tomaszów Lubelski oraz prowadzenie stacjonarnego Biura Informacji Obywatelskiej w Tomaszowie. Realizatorzy projektu nawiązali współpracę z władzami gmin, w celu zaangażowania ich w działania projektowe. Lokalne samorządy chętnie przystępowały do projektu, użyczając nieodpłatnie pomieszczenia w Urzędach Gmin do prowadzenia poradnictwa. Porad w punktach udzielali raz w tygodniu studenci wydziału prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Tomaszowie Lubelskim, na zasadzie wolontariatu. Aby podwyższyć jakość konsultacji, wolontariusze przeszli szkolenia na temat praktycznych zagadnień prawnych oraz dotyczących komunikacji z klientem oraz odbyli dwie wizyty studyjne w organizacjach pozarządowych, zajmujących się doradztwem.

Projekt 03/OP/III

Organizacja: Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Prześpięstw KARTA 99

Miejscowość: Wrocław

Tytuł projektu: FONTISS IURIS – Ośrodek Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego

Kwota dotacji: 20 700 zł

Projekt zakładał prowadzenie ośrodka poradnictwa udzielającego pomocy mieszkańcom gminy Wrocław oraz granicznych gmin powiatu wrocławskiego, w szczególności osobom należącym do grup najsłabszych społecznie oraz znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej. Doradztwem prawnym zajmowali się studenci prawa Uniwersytetu Wrocławskiego, którzy pozostawali pod opieką doświadczonego prawnika. W ramach rocznego stażu studenci mieli możliwość nie tylko nabycia doświadczenia zawodowego, ale również uczestniczyli w szkoleniach i warsztatach poszerzających wiedzę prawną i umiejętności interpersonalne. Stażyści podnosili także swoją wiedzę na temat działań trzeciego sektora i form współpracy z organizacjami pozarządowymi. Celem projektu było nie tylko udzielanie porad prawnych, ale także uwrażliwienie przyszłych prawników na problemy i potrzeby osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, które zgłaszały się po pomoc.

Projekt 04/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Rodziców i Opiekunów Dzieci Niepełnosprawnych „Wspólna Troska”

Miejscowość: Skierniewice

Tytuł projektu: Każdy ma prawo znać prawo

Kwota dotacji: 21 704 zł

W ramach projektu udzielane były porady oraz informacje o organizacjach, urzędach, instytucjach, gdzie osoby potrzebujące mogły skorzystać z dalszej pomocy w rozwiązaniu swoich problemów prawnych. Poradnictwo skierowane było do osób potrzebujących, głównie osób niepełnosprawnych i ich rodzin, osób starszych, nieporadnych życiowo, i wszystkich, których nie stać na płatne porady, zamieszkujących miasto i powiat Skierniewice. Doświadczenia uzyskane w wyniku działań projektu pozwoliły stowarzyszeniu na prowadzenie dalszej działalności poradniczej w ramach sieci biur, poprzez utworzenie Biura Porad Obywatelskich w Skierniewicach. Przystąpienie do sieci Biur Porad Obywatelskich poprzedziło dostosowanie formuły poradniczej do standardów w niej wymaganych. Doradcy stowarzyszenia wzięli udział w szkoleniach sieci, przygotowujących ich do udzielania porad obywatelskich.

Projekt 05/OP/III

Organizacja: Podkarpacki Ośrodek Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego – PORSO

Miejscowość: Rzeszów

Tytuł projektu: Skorzystaj z pomocy – bezpłatna informacja i poradnictwo prawne

Kwota dotacji: 37 730 zł

Stowarzyszenie rozpoczęło działalność w 2005 roku, od początku jako organizacja udzielająca bezpłatnych porad prawnych. Z PORSO współpracuje na stałe 6 prawników, a także studenci ostatnich lat wydziału prawa rzeszowskiego uniwersytetu. Projekt realizowany w ramach Programu „Obywatel i Prawo” był kontynuacją działań, prowadzonych przez organizację od początku istnienia. Już w 2005 roku PORSO nawiązało kontakty z dwiema podkarpackimi gminami (Tyczyn i Strzyżów), w których utworzono punkty porad prawnych. W ramach projektu kontynuowano działalność punktów na terenie tych gmin. Prawnicy dyżurowali także w biurze stowarzyszenia w Rzeszowie. Organizacja, ze względu na zasób kadrowy (doświadczeni prawnicy), specjalizuje się w obsłudze klientów wymagających porad stricte prawnych. Zainteresowanym klientom udostępniane są także materiały prawne; ulotki, wydruki przepisów, wzory pism itp.

Projekt 06/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Psychoprofilaktyki Środowiskowej „Starzy i Młodzi dla Młodych i Starych”/Fundacja „Civitas”

Miejscowość: Nakło nad Notecią

Tytuł projektu: Biuro porad obywatelskich dla mieszkańców powiatu nakielskiego

Kwota dotacji: 15 000 zł

W Nakle nad Notecią otwarto Biuro Porad Obywatelskich, udzielające bezpłatnych porad mieszkańcom powiatu nakielskiego. Organizacja pozyskała lokal na działalność biura od samorządu powiatowego. Przed przystąpieniem do realizacji projektu podpisano porozumienie ze Związkiem Biur Porad Obywatelskich, dotyczące założeń i prowadzenia BPO, zgodnie ze standardami sieci biur. Projekt umożliwił stworzenie materialnych podstaw działania biura, poprzez zakup podstawowego wyposażenia, oprogramowania, umożliwienie dostępu do Internetu. Przeszkolono grupę wolontariuszy, którzy zajmują się poradnictwem. Szkolenia dotyczyły zarówno umiejętności pracy z klientem, jak i wypełniania standardów poradnictwa obywatelskiego. Kierownictwo i wolontariusze BPO w Nakle odbyli również staże w Biurach Porad Obywatelskich, mających doświadczenie.

Projekt 07/OP/III

Organizacja: Polski Związek Niewidomych Okręg Lubelski

Miejscowość: Lublin

Tytuł projektu: Niewidomy bliżej prawa – prawo bliżej niewidomego

Kwota dotacji: 24 000 zł

Projekt zakładał prowadzenie bezpłatnej, specjalistycznej informacji oraz udzielanie bezpłatnych porad prawnych osobom niewidomym i słabo widzącym oraz ich rodzinom, zamieszkałym na terenie województwa lubelskiego. Osoby niewidome to grupa potrzebująca dostępu do informacji i porad, przekazywanych w sposób dostosowany do ich niepełnosprawności. Specjalistycznych informacji udzielali pracownicy etatowi okręgu lubelskiego i oddziału Zamość. Porad prawnych udzielał, w wyznaczone dni, wykwalifikowany prawnik, w siedzibie PZN w Lublinie, a także w oddziale PZN w Zamościu. Ponadto projekt zakładał przeprowadzenie cyklu szkoleń dla członków zespołów aktywności społecznej – liderów środowiska, pracujących na rzecz niewidomych. Do podniesienia kwalifikacji personelu, a przez to podwyższenie standardów prowadzonego poradnictwa, przyczyniły się także szkolenia z zakresu wybranych zagadnień prawnych.

Projekt 08/OP/III

Organizacja: Lubuskie Stowarzyszenie na rzecz Kobiet BABA

Miejscowość: Zielona Góra

Tytuł projektu: BABA babie – poradnictwo prawne

Kwota dotacji: 35 652 zł

Zielonogórskie stowarzyszenie skupia się w swojej działalności na problematyce kobiecej, w szczególności dotyczącej przemocy wobec kobiet. Prowadzi w tym zakresie działalność edukacyjną, wydaje broszury i ulotki, dociera do pedagogów i policjantów, uwrażliwiając ich na tę tematykę. Projekt realizowany w ramach Programu „Obywatel i Prawo” był kontynuacją działalności organizacji w dziedzinie poradnictwa prawnego dla kobiet. W siedzibie stowarzyszenia dyżurowali wolontariusze: prawnicy, psychologowie, pedagodzy, edukatorzy, udzielając wsparcia i specjalistycznej pomocy. Główne kategorie spraw, w których doradzali prawnicy, dotyczyły przemocy domowej, alimentów, spraw rozwodowych, spadkowych i rodzinnych. Klientki były także kierowane do innych, kompetentnych instytucji i organizacji. Organizacja opublikowała broszury, dotyczące praktyczno-prawnych aspektów radzenia sobie z przemocą.

Projekt 09/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Pomocna Dłoń

Miejscowość: Garwolin

Tytuł projektu: Z nami łatwiej – Biuro Porad Obywatelskich w Garwolinie

Kwota dotacji: 38 403 zł

Stowarzyszenie prowadzi bezpłatne poradnictwo w formule Biura Porad Obywatelskich, nieprzerwanie od 2002 roku. W związku z realizacją projektu możliwe było wydłużenie czasu pracy Biura. Grupą docelową projektu byli mieszkańcy 11 gmin powiatu garwolińskiego oraz miasta Garwolin. Klientami BPO są przeważnie osoby w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej, nieznające przysługujących im praw, bezradne wobec dotyczących ich problemów. W BPO otrzymują bezpłatne porady, informacje i wsparcie, co umożliwia im dalsze, samodzielne rozwiązanie problemów. Doradcy pracujący w Biurze udzielają porad zgodnie z zasadami doradztwa obywatelskiego, takimi jak: bezpłatność, bezstronność, otwartość dla wszystkich, poufność, niezależność, aktualność i rzetelność informacji. Aby jak najlepiej pomagać klientom, doradcy podnosili swoje kwalifikacje, uczestnicząc w szkoleniach, organizowanych przez Związek Biur Porad Obywatelskich.

Projekt 10/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Penitencjarne „Patronat” Oddział w Warszawie

Miejscowość: Warszawa

Tytuł projektu: Bezpłatne, specjalistyczne poradnictwo prawne i obywatelskie dla podopiecznych Stowarzyszenia Penitencjarnego „Patronat”

Kwota dotacji: 40 000 zł

Dotychczasowa działalność stowarzyszenia polegała głównie na udzielaniu osobom opuszczającym zakłady penitencjarne pomocy rzeczowej, pośrednictwie pracy, pomocy w wyrabianiu dokumentów, kierowaniu na kursy zawodowe itp. W ramach poszerzania swojej oferty organizacja prowadziła bezpłatną, specjalistyczną i szeroko dostępną informację i poradnictwo prawne. Działania adresowane były do więźniów przebywających w jednostkach penitencjarnych, ludzi opuszczających jednostki penitencjarne, innych osób mających w przeszłości konflikty z prawem i ich rodzin. Wolontariusze, zorganizowani w „sekcji prawnej”, pod okiem zatrudnionego prawnika, udzielali porad prawnych i obywatelskich w Punkcie Pomocy Postpenitencjarnej. Porad prawnych, dla osób przebywających w zakładach karnych, udzielano także w formie listownej. Prowadzone były dyżury w ZK Warszawa Białołęka, w ramach podpisanego z zakładem porozumienia.

Projekt 11/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie „Na Rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno”

Miejscowość: Debrzno

Tytuł projektu: Poradnictwo obywatelskie na wyciągnięcie ręki

Kwota dotacji: 39 836,24 zł

Projekt adresowany był do mieszkańców miasta i gminy Debrzno, gminy Lipka i miasta Sępólno Krajeńskie. Około 30% spośród mieszkańców tego obszaru nie ma pracy, jest słabo wykształcona i niezaradna życiowo. Na terenach wiejskich działało pięć punktów poradnictwa obywatelskiego. Pozostali mieszkańcy korzystali z doradztwa w Biurze Porad Obywatelskich w Debrznie. Jeden z punktów poradnictwa obywatelskiego funkcjonował w Zakładzie Karnym Czarne, a porady tam udzielane skierowane były do osób osadzonych. Poradnictwo obywatelskie świadczone było zgodnie ze standardami obowiązującymi w Biurach Porad Obywatelskich tj. bezpłatności, poufności, bezstronności, aktualności w zakresie praw i procedur. Obszar tematyczny doradztwa objął w szczególności tematykę dotyczącą: pracy, rodziny, mieszkania, pomocy społecznej, niepełnosprawności, tematu obywatel a instytucja.

Projekt 12/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Wspierania Poradnictwa Obywatelskiego

Miejscowość: Łomża

Tytuł projektu: Poradnictwo dla osób skazanych na karę pozbawienia wolności i ich rodzin

Kwota dotacji: 39 358 zł

Projekt miał na celu zapewnienie bezpłatnych, specjalistycznych informacji oraz porad udzielanych przez Biuro Porad Obywatelskich w Łomży grupie szczególnie zagrożonej marginalizacją, jaką są osoby skazane na karę pozbawienia wolności oraz członkowie ich rodzin. Działania projektu były adresowane do osób osadzonych w 10 zakładach karnych na terenie województw: lubelskiego, podlaskiego i warmińsko-mazurskiego; skazanych, którzy opuścili zakład karny, mieszkający w woj. podlaskim; członków rodzin więźniów i byłych więźniów, z terenu tego województwa. Porady udzielane były: w siedzibie BPO w Łomży, Powiatowym Punkcie Poradnictwa Obywatelskiego w Zambrowie, podczas dyżurów pełnionych w Zakładzie Karnym Grądów Woniecko, w ramach Mobilnego Punktu Poradnictwa Obywatelskiego zorganizowanego wspólnie z administracją Zakładu Karnego w Czerwonym Borze. Porad udzielano w trakcie bezpośrednich spotkań, listownie oraz online.

Projekt 13/OP/III

Organizacja: Puławskie Centrum Organizacji i Stowarzyszeń „Razem”

Miejscowość: Puławy

Tytuł projektu: Społeczeństwo bliżej prawa

Kwota dotacji: 20 441 zł

Głównym zadaniem projektu była systematyczna działalność doradczo-informacyjna Biura Porad Obywatelskich w Puławach: przyjmowanie klientów, udzielanie informacji i porad, osobiście, jak również telefonicznie, listownie i przez Internet. Nastąpiło wzmocnienie instytucjonalne organizacji poprzez zorganizowanie szkoleń dla doradców oraz liderów organizacji społecznych, działających w powiecie puławskim oraz spotkań integracyjnych dla wolontariuszy, pracowników i osób współpracujących. W 4 okolicznych gminach uruchomiono punkty poradnicze, gdzie dyżurowali doradcy z puławskiego BPO. W ramach działań edukacyjnych przeprowadzono cykl spotkań w szkołach na temat roli poradnictwa obywatelskiego, praw i obowiązków obywateli, a także wolontariatu, odbyły się również spotkania informacyjne z osobami bezdomnymi oraz osobami bezrobotnymi.

Projekt 14/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Pomocy Wzajemnej „Być razem”

Miejscowość: Cieszyń

Tytuł projektu: Masz prawo – skorzystaj z bezpłatnej porady

Kwota dotacji: 33 930 zł

Stowarzyszenie już w kolejnej edycji Programu „Obywatel i Prawo” prowadzi poradnictwo prawne, skierowane do osób wykluczonych spo-

łecznie i zagrożonych marginalizacją, które ze względu na swoją bezradność i ubóstwo nie mają możliwości skorzystania z profesjonalnego doradztwa. Indywidualne poradnictwo, świadczone przez profesjonalnych prawników, skierowane było przede wszystkim do podopiecznych organizacji: osób bezdomnych, samotnych matek, osób uzależnionych, bezrobotnych, ale także otwarte na innych potrzebujących wsparcia prawnego, a niemających możliwości jego uzyskania. Raz w miesiącu organizowane były także warsztaty edukacji prawnej, dotyczące praw obywatelskich, pomocy społecznej, prawa rodzinnego. Dzięki realizacji projektu osoby o niskim statusie społecznym mogły bronić i dochodzić swoich praw, co przyczyniało się do wyrównywania ich szans i praw obywatelskich.

Projekt 15/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Centrum Informacji Społecznej CIS

Miejscowość: Warszawa

Tytuł projektu: Więzień – Obywatel

Kwota dotacji: 39 994 zł

Projekt był kontynuacją działań stowarzyszenia na rzecz osób osadzonych w zakładach karnych. Poradnictwo obywatelskie było prowadzone, na zasadzie dyżurów, w trzech zakładach: Areszcie Warszawa-Służewiec, Areszcie Warszawa-Grochów, Areszcie Grodzisk Mazowiecki. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia w pracy z więźniami, w projekcie wprowadzono, w części przypadków, nową metodę pracy. W celu skutecznego rozwiązania problemu, doradcy nie ograniczali się do pojedynczych kontaktów z osadzonymi, ale dodatkowo nawiązywali kontakt z ich rodzinami, a w zależności od potrzeb – z odpowiednimi instytucjami, aby prawidłowo ustalić istotę problemu i wskazać najskuteczniejsze rozwiązania. Ze względu na specyfikę poradnictwa w instytucji zamkniętej, jakim jest zakład karny, przeprowadzono konwersatorium tematyczne, z udziałem specjalistów z zakresu problematyki penitencjarnej.

Projekt 16/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna

Miejscowość: Gorzów Wielkopolski

Tytuł projektu: Lubuska Infolinia Obywatelska Regionalnego Ośrodka Społeczno-Zawodowego i Obywatelskiego

Kwota dotacji: 40 000 zł

W ramach II edycji Programu „Obywatel i Prawo” stowarzyszenie utworzyło Regionalny Ośrodek Społeczno-Zawodowy i Obywatelski. W III edycji Programu rozszerzono działalność Ośrodka poprzez utworzenie

Infolinii Obywatelskiej. Założenie infolinii 0 – 800, jako usługi bezpłatnej, umożliwiło beneficjentom wygodną formę kontaktu z Ośrodkiem. Rozmowa telefoniczna z doradcą pozwalała klientom na zachowanie pełnej anonimowości, oszczędzała czas i pieniądze na dojazd. W razie potrzeby, rozmówcy byli zachęceni przez doradców do odwiedzenia biura, gdyż na miejscu mogli skorzystać z innych form pomocy, np. skierowania do profesjonalnych prawników, współpracujących z Ośrodkiem lub pozostałych form pomocy: rzeczowej, edukacyjnej, specjalistycznej. Z porad infolinii korzystały osoby w terenie całego kraju, mimo iż były one skierowane głównie do mieszkańców regionu.

Projekt 17/OP/III

Organizacja: Radlińskie Biuro Porad Obywatelskich

Miejscowość: Radlin

Tytuł projektu: Więcej wiedzieć, lepiej żyć

Kwota dotacji: 9998 zł

Stowarzyszenie Radlińskie Biuro Porad Obywatelskich powstało w 2003 roku, z inicjatywy samorządu lokalnego. BPO w Radlinie prowadzi poradnictwo obywatelskie, zgodne z formułą sieci Biur. W projekcie zrealizowanym w ramach Programu „Obywatel i Prawo” pojawiły się nowe elementy, wynikające z doświadczeń organizacji, zgromadzonych w trakcie prowadzenia działań poradniczych. Włączono do działań poradniczych profesjonalnego prawnika, dzięki któremu doradcy mogli na bieżąco konsultować trudniejsze sprawy i udzielać bardziej specjalistycznych porad. Odpowiedzią na zwiększającą się liczbę zapytań drogą elektroniczną było wprowadzenie do projektu stałego elementu dyżuru mailowego. Postanowiono także wzmocnić personel BPO pod względem merytorycznym i przeprowadzić szkolenia z zakresu mediacji oraz wizytę studyjną w wyspecjalizowanym ośrodku mediacyjnym. Biuro propagowało także mediację wśród swoich klientów.

Projekt 18/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie „OVUM”

Miejscowość: Gdynia

Tytuł projektu: Prawa osób zależnych w kontekście praw człowieka – edukacja i pomoc obywatelska

Kwota dotacji: 40 000 zł

Projekt przyczynił się do podwyższenia poziomu świadczonego przez gdyńskie Biuro Porad Obywatelskich poradnictwa, skierowanego do osób zagrożonych wykluczeniem. Ideą projektu było stworzenie silnej i stabil-

nej grupy profesjonalistów, których zadaniem będzie długofalowa pomoc osobom potrzebującym. Dzięki realizacji projektu wzmocniono działalność Sekcji Rodzinnej i Karnej BPO. W ramach poprawy jakości poradnictwa oraz szerokiej edukacji społecznej, przeprowadzono specjalistyczne szkolenia dla doradców oraz przedstawicieli instytucji państwowych, bezpośrednio kontaktujących się z osobami zależnymi i ich rodzinami (policjanci, kuratorzy, strażnicy miejscy, pracownicy socjalni). Zorganizowano konferencję z zakresu praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem praw więźnia, której celem było merytoryczne wsparcie grup zawodowych, zajmujących się doradztwem oraz pracujących z osobami zależnymi.

Projekt 19/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Obywatelskiej „CIVIS SUM”

Miejscowość: Zielona Góra

Tytuł projektu: Od doradcy do porady – projekt wzmocnienia jakości działania BPO w Zielonej Górze

Kwota dotacji: 22 274 zł

Dzięki realizacji projektu Biuro Porad Obywatelskich w Zielonej Górze mogło podnieść jakość swojego poradnictwa, zarówno w sferze pracy organizacyjnej, jak i rozwoju interpersonalnego i merytorycznego pracowników i wolontariuszy. Przeprowadzono specjalistyczne szkolenia dla wolontariuszy, których celem było przeciwdziałanie zbytej rotacji wolontariuszy oraz zwiększanie kompetencji pracowników: prawne, dotyczące praktyki zachowania się w sądzie; psychologiczne, podnoszące umiejętności pracy z klientem; warsztaty zadaniowe, pozwalające doskonalić uzyskaną wiedzę w praktyce. Dzięki zatrudnieniu nowego, doświadczonego doradcy wydłużono godziny otwarcia BPO dla klientów. Pomieszczenie Biura zostało dostosowane do wymagań przepisów BHP oraz przystosowane do korzystania przez osoby niepełnosprawne.

Projekt 20/OP/III

Organizacja: Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Gminy Kijewo Królewskie

Miejscowość: Kijewo Królewskie

Tytuł projektu: Bliżej Człowieka – sieć punktów poradnictwa obywatelskiego – kontynuacja

Kwota dotacji: 39 270,21 zł

Celem projektu było wzmocnienie sieci punktów poradnictwa obywatelskiego prowadzonych w ramach Biura Porad Obywatelskich w Kijewie Królewskim przez Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Gminy Kijewo

Królewskie. Oprócz Kijewa Królewskiego punkty poradnicze działały w Chełmnie (przy Centrum Pomocy Rodzinie), Unisławiu oraz Pruszczu. Nowe punkty poradnicze powstały w 2006 roku, a dzięki realizacji projektu miały szansę trwale wpisać się w środowisko lokalne. Doradcy punktów niosą pomoc obywatelską na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, ze względu na usytuowanie punktów doradczych w miejscu zamieszkania potencjalnego klienta. Udział w projekcie pozwolił także na podniesienie kwalifikacji personelu BPO, poprzez uczestnictwo w kursie mediacji, a także szkoleniach. W planach stowarzyszenia jest utworzenie Sekcji Mediacji przy Kijewskim BPO i promocja mediacji wśród klientów Biura.

Projekt 21/OP/III

Organizacja: ITAKA – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych

Miejscowość: Warszawa

Tytuł projektu: Poradnictwo prawne i socjalne dla rodzin osób zaginionych

Kwota dotacji: 38 900 zł

Fundacja ITAKA otacza wszechstronną opieką rodziny osób zaginionych. Jedną z form tej opieki jest poradnictwo prawne. W ramach projektu pomagano rozwiązywać problemy prawne i socjalne, jakie pojawiły się po zaginięciu bliskiej osoby. W siedzibie fundacji dyżurowali prawnicy, udzielając porad prawnych przez telefon, korespondencyjnie (poczta tradycyjna i elektroniczna) oraz oferując pomoc przy pisaniu pism i wniosków procesowych, wspierając rodziny zaginionych w kontaktach z policją, sądami, prokuraturą i innymi instytucjami. Istotnym elementem projektu była aktualizacja broszury – poradnika dla rodzin zaginionych „Kiedy zginął człowiek. Podstawowe informacje prawne”. Zawiera ona szczegółowe instrukcje działania w konkretnych sytuacjach prawnych, związanych z problemem zaginięcia. Broszura została szeroko rozdystrybuowana, między innymi przesłana do komisariatów policji i Ośrodków Pomocy Społecznej.

Projekt 22/OP/III

Organizacja: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi.

Punkt Informacyjno-Rekrutacyjny w Koszalinie

Miejscowość: Koszalin

Tytuł projektu: Sieć Biur Bezpłatnych Porad Prawnych (BBPP) dla mieszkańców powiatu koszalińskiego

Kwota dotacji: 37 950 zł

W ramach projektu stworzono pierwszą, na terenie powiatu koszalińskiego, Sieć Biur Bezpłatnych Porad Prawnych. Biura działały w 6 gminach

powiatu: Koszalin, Mielno, Sianów (2 biura), Polanów, Bobolice oraz Manowo, w miejscach powszechnej użyteczności publicznej i łatwo dostępnych dla mieszkańców: bibliotekach, urzędach miasta i gminy, klubie integracji europejskiej. Sieć została utworzona we współpracy z władzami samorządowymi, które bezpłatnie udostępniły pomieszczenia do prowadzenia poradnictwa. Punkty lokalne działały raz w tygodniu, biuro w Koszalinie, ze względu na większe zainteresowanie, było dostępne dla klientów częściej. Porad udzielało dwóch doświadczonych prawników. Z doradztwa prawnego korzystały głównie osoby starsze oraz bezrobotne. Projekt pozwolił także pracownikom BBPP na podniesienie swoich kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach specjalistycznych.

Projekt 23/OP/III

Organizacja: Związek Biur Porad Obywatelskich

Miejscowość: Warszawa

Tytuł projektu: Wyższe kompetencje doradców, wyższa jakość porad

Kwota dotacji: 99 930 zł

Związek Biur Porad Obywatelskich skupia 32 Biura Porad Obywatelskich, działające na podstawie tych samych standardów i udzielające porad według tych samych metod. W BPO każdy zgłaszający się obywatel może uzyskać bezpłatną poradę na temat przysługujących mu praw. Zadaniem ZBPO jest dbałość o spełnianie przez Biura standardów poradnictwa, w tym jakość udzielanych porad, między innymi, poprzez szkolenia, monitorowanie, doradztwo. Celem projektu było podniesienie jakości bezpłatnych usług poradniczych świadczonych przez sieć BPO, poprzez wsparcie merytoryczne doradców biur oraz przedstawicieli organizacji, przygotowujących się do realizacji programu prowadzenia doradztwa obywatelskiego. W ramach projektu zorganizowano szkolenia, warsztaty i staże. Podjęte działania umożliwiły przygotowanie do pracy doradczej nowych kadr dla BPO, pozwoliły na poniesienie kompetencji już pracujących doradców i kierowników BPO.

Projekt 24/OP/III

Organizacja: Polski Związek Głuchych Oddział Łódzki

Miejscowość: Łódź

Tytuł projektu: Równi wobec prawa

Kwota dotacji: 49 112 zł

Głównym celem projektu było zapewnienie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej osobom niepełnosprawnym słuchowo. Porady prawne udzielane były przez profesjonalnych prawników, w siedzibie każdego z 5 Kół

Terenowych PZN Oddziału Łódzkiego oraz w siedzibie PZG w Łodzi. Prawnicy pracowali z osobami niesłyszącymi z pomocą tłumacza. Oprócz udzielania porad sporządzano pisma procesowe, pomagano w wypełnianiu różnego rodzaju dokumentów. W specjalistycznym kwartalniku, skierowanym do osób głuchych, opublikowano cztery dodatki o tematyce prawnej. Przeprowadzono szereg specjalistycznych szkoleń, adresowanych do pracowników i wolontariuszy PZG, zwiększających kwalifikacje i kompetencje do udzielania porad osobom niepełnosprawnym słuchowo. Szkolenia dotyczyły zarówno prawa, jak i praktycznego sporządzania pism i wypełniania wniosków, a także skutecznych form poszukiwania informacji.

Projekt 25/OP/III

Organizacja: Polski Związek Niewidomych Okręg Kujawsko-Pomorski ZOPZN

Miejscowość: Bydgoszcz

Tytuł projektu: Niewidomy bliżej prawa – porady prawne dla niewidomych województwa kujawsko-pomorskiego

Kwota dotacji: 28 021,55 zł

Wiedza o przysługujących prawach, przywilejach, możliwościach korzystania z pomocy społecznej, praw konsumenckich, jest w środowisku niepełnosprawnych szczególnie mała. W ramach projektu dla niewidomych i słabo widzących mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego oraz ich rodzin prowadzona była bezpłatna pomoc prawna oraz udzielane były specjalistyczne porady prawne. Poradnictwo prowadzone było w siedzibie PZN w Bydgoszczy oraz siedzibie Kół Powiatowych PZN w Toruniu, Włocławku i Inowrocławiu. Porad prawnych udzielał wykwalifikowany prawnik. Ponadto zorganizowano specjalistyczne szkolenia dla liderów środowiska niewidomych – przewodniczących kół powiatowych PZN. W wydawanym przez PZN Biuletynie Informacyjnym Kujaw i Pomorza „Oko”, redagowano stałą rubrykę „Niewidomy bliżej prawa”, poświęconą zagadnieniom prawnym istotnym dla środowiska osób niepełnosprawnych.

Rada Ekspertów

Analizując doświadczenia pierwszej edycji Programu „Obywatel i Prawo” (realizowanej w latach 2002–2003) uznano, że oprócz kontynuacji bezpośredniego, finansowego wsparcia organizacji pozarządowych w postaci konkursu grantowego, w ramach Programu powinny zostać podjęte rozbudowane prace analityczno-badawcze, których rezultatem będzie przygotowanie rekomendacji i zaproponowanie systemowych rozwiązań w zakresie zwiększania dostępu obywateli do pomocy prawnej w Polsce. Począwszy od II edycji Programu takimi pracami zajęło się wyspecjalizowane ciało opiniotwórcze, o charakterze eksperckim, stanowiące rodzaj niezależnego think-tanku – Rada Ekspertów.

Rada Ekspertów to ciało kolegialne. Ogromnym atutem Rady był z pewnością jej skład, gwarantujący pełny profesjonalizm, ale również pluralizm przedstawianych poglądów. W III edycji Programu do zasiadania w Radzie zaproszeni zostali bowiem przedstawiciele najważniejszych instytucji państwowych, korporacji i organizacji pozarządowych działających na rzecz zwiększania dostępu obywateli do pomocy prawnej. W jej skład weszli przedstawiciele Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Rady Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej, Stowarzyszenia Sędziów Polskich IUSTITIA, Fundacji im. Stefana Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Związku Biur Porad Obywatelskich, Stowarzyszenia Interwencji Prawnej, Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Instytutu Spraw Publicznych, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności oraz patrona medialnego Programu – dziennika „Rzeczpospolita”. Pracami Rady kierował jej Przewodniczący, wszyscy członkowie Rady mieli prawo głosu i decyzji.

Rada Ekspertów zbierała się na odbywających się średnio raz na kwartał spotkaniach plenarnych. W ich trakcie podejmowano decyzje o kierunkach prac i tematach, które znajdują się w zakresie zainteresowań

Rady. Stanowiska oraz najważniejsze decyzje były ustalane również w formie korespondencyjnej, z wykorzystaniem poczty elektronicznej.

Członkowie Rady Ekspertów zdecydowali o sfinansowaniu dwóch projektów wdrożeniowych, których tematyka została uznana za szczególnie ważną:

1. „Projekt rozwoju pomocy prawnej *pro bono* w Polsce poprzez stworzenie Centrum Pro Bono”, realizowanego przez Fundacje Uniwersyteckich Poradni Prawnych,

2. „Mediacja – jestem za”, realizowanego przez Polskie Stowarzyszenie Mediacji Gospodarczej,

W działalności Rady Ekspertów w III edycji Programu Obywatel i Prawo zdecydowano o położeniu akcentu na upowszechnianie rezultatów prac Rady wśród możliwie szerokiego grona osób zainteresowanych. Ekspertyzy, raporty, propozycje Rady miały stanowić impuls dla publicznej debaty. Dlatego też, począwszy od lutego 2007 roku, zorganizowano cykl otwartych seminariów tematycznych, na których po prezentacjach przygotowywanych przez członków Rady bądź zaproszonych ekspertów organizowano dyskusje, na których przybyli goście przedstawiali swoje opinie.

W ramach prac Rady Ekspertów III edycji programu „Obywatel i Prawo” zorganizowano trzy seminaria otwarte:

1. Seminarium pt. „Dostęp do zawodów prawniczych w Polsce”, które odbyło się 23 lutego 2007 roku. Na spotkaniu eksperci: Adam Bodnar, Filip Wejman i Łukasz Bojarski przedstawili projekt „Nowa Adwokatura – założenia do nowego prawa o Adwokaturze”,

2. Seminarium pt. „Wymiar sprawiedliwości w Polsce. Problemy i wyzwania”, które odbyło się 3 października 2007 roku. W ramach dyskusji panelowej głos zabrali prof. Andrzej Rzepiński, SSN Stanisław Dąbrowski, SSN Katarzyna Gonera oraz zaproszeni goście,

3. Seminarium pt. „Zmiany ustawodawcze i organizacyjne dotyczące dostępu do pomocy prawnej w Polsce”, które odbyło się 6 grudnia 2007 roku. Na spotkaniu ekspert Łukasz Bojarski przedstawił propozycje zmian mających na celu usprawnienie dostępu do pomocy prawnej.

Wśród uczestników spotkań byli między innymi przedstawiciele instytucji państwowych, korporacji prawniczych, organizacji pozarządowych, naukowcy, studenci. Moderatorem wszystkich dyskusji był pan Grzegorz Wiaderek – Przewodniczący Rady Ekspertów Programu.

Dużą uwagę w czasie prac Rady zwracano na harmonijną współpracę z mediami. Przedstawiciele prasy informowani byli na bieżąco o nowych inicjatywach, a także uczestniczyli w seminariach, co zaowocowało

kilkunastoma artykułami w największych polskich dziennikach („Rzeczpospolita”, „Gazeta Wyborcza”, „Gazeta Prawna”), jak również w prasie branżowej. Informacje o pracach Rady, w tym transkrypcje seminariów były umieszczane na stronach Instytutu Spraw Publicznych – www.isp.org.pl. Wyniki prac Rady – w postaci raportów, opracowań, stanowisk – były upowszechniane również drogą elektroniczną. Została również podjęta współpraca z portalem internetowym www.ngo.pl.

Powstanie Rady znacząco rozszerzyło zakres działania Programu Obywatel i Prawo, pozwalając na włączenie się do publicznej debaty między innymi nad ustawowym uregulowaniem poradnictwa prawnego w Polsce, a także na wypracowywanie wspólnego stanowiska wobec propozycji i postulatów zgłaszanych w tej kwestii przez różne środowiska. Doświadczenia działalności Rady Ekspertów w II i III edycji Programu „Obywatel i Prawo” pozwoliło na wypracowanie w pełni efektywnej formuły działania, która będzie realizowana w IV edycji Programu.

Projekty zrealizowane w ramach prac Rady Ekspertów

Tytuł projektu: **Mediacja – jestem za**

Realizator projektu: Polskie Stowarzyszenie Mediacji Gospodarczej

Kwota dotacji: 99 829 zł

Tematyka mediacji została podjęta po raz pierwszy przez Radę Ekspertów w drugiej edycji Programu „Obywatel i Prawo”. Projekt „Mediacja – jestem za” był kontynuacją i rozwinięciem działań pilotażowych, realizowanych przez Polskie Stowarzyszenie Mediacji Gospodarczej, dotyczących wdrażania mediacji w sprawach cywilnych.

Celem projektu „Mediacja – jestem za” była szeroka promocja mediacji oraz dotarcie z ideą propagowania mediacji do liderów opinii w środowiskach prawniczych. Projekt zakładał wykorzystanie nowoczesnych, multimedialnych narzędzi, a w rezultacie oddziaływanie produktów projektu w dalszej, długofalowej, promocji mediacji.

W efekcie działań projektu wyprodukowano film, na nośniku cyfrowym DVD, będący demonstracją procesu mediacyjnego. W filmie idee mediacji wspierają także wypowiedzi autorytetów społecznych i liderów opinii. Produkcja prezentuje symulację mediacji na podstawie autentycznego przypadku spośród spraw mediowanych przez Polskie Stowarzyszenie Mediacji Gospodarczej. Sytuacja prezentowana w filmie dotyczy usunięcia wad przez przedsiębiorcę budowlanego. Kończy się ugodą o treści

niemożliwej do osiągnięcia przed sądem. W produkcji wykorzystano grę zawodowych aktorów. Film trwa 20 minut.

Film stanowi materiał instruktażowy i szkoleniowy, przede wszystkim dla mediatorów i sędziów. Wszystkie organizacje, zajmujące się mediacją, mogą wykorzystywać film do jego publicznego prezentowania. Polskie Stowarzyszenie Mediacji Gospodarczej zamierza wyświetlać tę produkcję na wszystkich konferencjach ze swoim udziałem oraz dołączyć ją do serii książek popularyzujących mediację.

Szeroką dystrybucję filmu zapewni nowo zbudowany portal internetowy www.mediacjajestemza.pl. Zawartość portalu, systematycznie uzupełniana, związana jest z treściami dotyczącymi najważniejszych zagadnień w promowaniu mediacji. Znajdą się tam informacje o mediacji i korzyściach z jej stosowania, zarówno w Polsce, jak i innych krajach, dane o organizacjach zajmujących się mediacją, aktualności ze świata mediacji, wypowiedzi autorytetów promujących mediację, informacje o szkoleniach i konferencjach krajowych i zagranicznych, opisane przypadki mediacji, artykuły dotyczące mediacji, informacje o książkach i publikacjach, ciekawostki ze świata mediacji.

W ramach działań projektowych przeprowadzono także specjalistyczne szkolenia dla sędziów, promujące mediację i przedstawiające ją w ujęciu praktycznym.

We współpracy ze Stowarzyszeniem Sędziów Polskich „Iustitia”, przygotowano merytoryczną część publikacji, skierowanej do sędziów, z przykładami pozytywnych praktyk i porad, dotyczących mediacji. Wydawnictwo, przekazywane nieodpłatnie sędziom i cenione w tym środowisku, poświęcone jest dobremu praktykom sądowym.

Film o mediacji cywilnej jest dostępny w Internecie: www.mediacjajestemza.pl

Tytuł projektu: Projekt rozwoju pomocy prawnej pro publico bono w Polsce poprzez stworzenie Centrum Pro Bono

Realizator projektu: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Kwota dotacji: 65 900 zł

Efektem projektu jest podjęcie działalności przez Centrum Pro Bono w Warszawie. W szerszej perspektywie Centrum oraz mechanizmy wypracowane przy jego powstaniu mogą stanowić rozwiązanie modelowe, które może zostać zrealizowane w innych miastach Polski.

Zasadniczym celem projektu było stworzenie instytucjonalnych ram dla dalszego rozwoju pomocy prawnej pro bono w Polsce. Projekt wycho-

dził od założenia, że należy stworzyć trwałe podwaliny sprawnej i efektywnej współpracy między kancelariami prawnymi a organizacjami pozarządowymi, kancelarie zaś powinny zostać aktywnie włączone w proces tworzenia takiej kooperacji. Przy opracowywaniu idei Centrum Pro Bono korzystano z doświadczeń i rezultatów działań, dotyczących współpracy trzeciego sektora i profesjonalnych prawników, realizowanych przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych na zlecenie Rady Ekspertów, w drugiej edycji Programu „Obywatel i Prawo”

Centrum Pro Bono jest nowo powstałym ośrodkiem koordynującym współpracę pomiędzy kancelariami prawnymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej. Każda organizacja pozarządowa może zgłosić do Centrum Pro Bono sprawę wymagającą profesjonalnej porady prawnika. Zgłoszona sprawa będzie klasyfikowana przez koordynatora Centrum i kierowana do kancelarii prawnej, która wcześniej nawiązała kontakt z Centrum i zadeklarowała pomoc w danej dziedzinie prawa. Centrum Pro Bono ma także za zadanie podejmowanie różnego typu działań promujących świadczenie usług *pro bono* przez prawników, np. nawiązanie współpracy z prasą, która przyznaje coroczne wyróżnienia i publikuje rankingi kancelarii prawnych.

Projekt obejmował następujące działania:

Fundacja odbyła serię indywidualnych spotkań z kancelariami prawnymi w celu przybliżenia idei Centrum Pro Bono oraz nawiązania stałej współpracy. W Trybunale Konstytucyjnym odbyło się spotkanie, na którym byli obecni przedstawiciele wiodących kancelarii prawniczych w Polsce, z których 10 podpisało tekst deklaracji prawników na rzecz działań *pro publico bono*.

Przygotowano publikację na temat świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej przez prawników i firmy prawnicze oraz zapotrzebowania organizacji pozarządowych na taką pomoc. Raport poprzedziło zbieranie materiałów i wywiady z przedstawicielami trzeciego sektora i kancelarii prawniczych.

Zbudowano stronę internetową www.centrumprobono.org.pl. Na niej, w części ogólnodostępnej, opisane są zasady funkcjonowania Centrum, sposób zgłaszania spraw, a także zamieszczony jest formularz aplikacyjny, do pobrania on-line. Natomiast na interaktywnej części strony, dostępnej tylko dla kancelarii prawnych, znajduje się lista zgłoszonych spraw, które przeszły wstępną selekcję koordynatora programu, wraz z wypełnionym przez organizację pozarządową formularzem aplikacyjnym.

Podczas siedmiu miesięcy realizacji projektu udało się pozyskać do współpracy z Centrum Pro Bono 13 kancelarii prawnych: Chadbour-

ne & Parke, CliffordChance, Dewey& LeBoeuf, Gide Loyrette Nouel, Hogan&Hartson, Leśnodorski Ślusarek i Partnerzy, Linklaters, Kancelaria adwokacka Tomasza Kopoczyńskiego, Salans, Sołtysiński, Kawecki, Szlęzak, Weil, Gotshal & Manges, Wierzbowski Eversheds, White & Case.

Z drugiej strony, z informacją o projekcie udało się dotrzeć do około 200 organizacji pozarządowych, z których większość stanowią małe i średnie organizacje, mające najtrudniejszy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej.

Opracowanie

Agata Winiarska, Jarosław Zbieranek

Informacja o instytucjach

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności www.pafw.pl

W roku 1989 roku Kongres Stanów Zjednoczonych zdecydował o utworzeniu Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości, który przez dziesięć lat wspierał rozwój gospodarki rynkowej w Polsce. Dzięki sukcesowi Funduszu możliwe było zwrócenie części jego kapitału do budżetu USA, a zarazem ustanowienie z wypracowanych przez fundusz środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

W 2000 roku Fundacja otworzyła Przedstawicielstwo w Polsce i rozpoczęła działalność programową. Jej misją jest działanie na rzecz umacniania społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i gospodarki rynkowej w Polsce, w tym wyrównywania szans rozwoju indywidualnego i społecznego, a także dzielenie się polskimi doświadczeniami w zakresie transformacji z innymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej.

Misję swą Fundacja urzeczywistnia poprzez realizację programów w ramach czterech obszarów aktywności. Są to: inicjatywy w zakresie edukacji, rozwój społeczności lokalnych, obywatel w demokratycznym państwie prawa i upowszechnianie polskich doświadczeń związanych z transformacją. Od początku swej działalności Fundacja przeznaczyła blisko 29 mln USD na realizację 24 dużych programów społecznych.

Programy PAFW są zarządzane przez kompetentne w danej dziedzinie organizacje pozarządowe, które Fundacja zaprasza do współpracy. Decyzje o przyznaniu środków finansowych na realizację konkretnych projektów zgłaszanych w ramach programów grantodawczych podejmują eksperckie komisje kwalifikacyjne powoływane przez Fundację.

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności finansuje swoją działalność z przychodów funduszu wieczystego, którego źródłem są środki pochodzące z likwidowanych inwestycji i programów Polsko-Amerykańskiego Funduszu Przedsiębiorczości; Obecnie Fundacja dysponuje kapitałem 280 mln USD.

Instytut Spraw Publicznych www.isp.org.pl

Fundacja Instytut Spraw Publicznych (ISP) jest pozarządową i niezależną placówką badawczą, powstałą w 1995 roku w celu zapewnienia zaplecza naukowego i intelektualnego dla modernizacji kraju i toczących się w Polsce debat.

Działalność Instytutu Spraw Publicznych opiera się na czterech podstawowych zasadach:

- Niezależność i bezstronność.
- Elastyczność i szybkość reagowania na bieżące wyzwania.
- Szeroki zakres rozpowszechniania wyników prac.
- Publiczny wymiar realizowanych projektów.

ISP stawia sobie następujące cele:

- realizacja projektów przydatnych dla praktyki życia publicznego
- inicjowanie debat publicznych
- sygnalizowanie zagrożeń mogących wystąpić w przyszłości
- przedstawianie nowych idei przyczyniających się do rozwiązywania obecnych i przyszłych problemów
- budowanie pomostu pomiędzy nauką a praktyką oraz środowiskami naukowców, polityków, dziennikarzy i działaczy społecznych.

Dla realizacji swoich celów, Instytut Spraw Publicznych prowadzi badania, przygotowuje analizy, ekspertyzy i rekomendacje dotyczące podstawowych kwestii życia publicznego. Instytut organizuje również konferencje, seminaria i odczyty (około 40 imprez w roku). Z Instytutem współpracuje wielu badaczy z ośrodków naukowych w całej Polsce oraz działaczy politycznych i społecznych.

Instytut Spraw Publicznych prowadzi także intensywną działalność wydawniczą w celu jak najszerszego upowszechniania wyników prac i projektów. Publikacje ISP są rozpowszechniane wśród posłów i senatorów, członków rządu i administracji, w środowiskach akademickich, a także wśród dziennikarzy i działaczy organizacji pozarządowych. Część raportów i analiz publikowana jest także za pośrednictwem Internetu oraz poprzez bezpośrednią wysyłkę drogą elektroniczną do zarejestrowanych abonentów.

Działalność Instytutu jest prowadzona w ramach wyspecjalizowanych programów, które realizują konkretne projekty. Są to: Program Europejski, Program Polityki Społecznej, Program Migracji i Program „Obywatel i Prawo”.

Nota o autorach

Adam Bodnar – doktor nauk prawnych, LL.M. w prawie konstytucyjnym porównawczym (Central European University, Budapeszt), adiunkt w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, koordynator Programu Spraw Precedensowych w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Łukasz Bojarski – prawnik, koordynator programu Dostęp do Wymiaru Sprawiedliwości w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przewodniczący Rady Fundacji w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Od 10 lat zajmuje się problematyką zawodów prawniczych i etyki prawniczej, pomocy prawnej i wymiaru sprawiedliwości. Autor badań i publikacji na ten temat. Brał udział w pracach nad ustawami dotyczącymi zawodów prawniczych oraz pomocy prawnej.

Filip Wejman LL.M. (Harvard) – adwokat (nie wykonuje zawodu); kierownik Szkoły Prawa Amerykańskiego na Uniwersytecie Jagiellońskim; współpracownik Acquis Group; pracownik naukowy Uniwersytetu w Bielefeld (Niemcy); członek Rady Programowej Programu Spraw Precedensowych w Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka; członek redakcji Transformacji Prawa Prywatnego.

Grzegorz Wiaderek – prawnik, prowadzi Program Edukacji Prawnej oraz Program „Działania Strażnicze” Fundacji im. Stefana Batorego. Autor licznych publikacji z dziedziny prawa cywilnego, bankowego oraz prawa organizacji pozarządowych. Przewodniczący Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych.

Michał Ziółkowski – prawnik. Pracuje w Programie Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Instytut Spraw Publicznych

lista publikacji z lat 2000–2008

W przygotowaniu

1. Tomasz Grzegorz Grosse, *Europa na rozdrożu*
2. Praca zbiorowa: *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców w Polsce*

Publikacje książkowe

1. Marek Rymśza (red.), *Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa*, Warszawa 2008
2. Marek Rymśza, Grzegorz Makowski, Magdalena Dudkiewicz (red.), *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*, Warszawa 2007
3. Tomasz Grzegorz Grosse, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?* Warszawa 2007
4. Jacek Kochanowicz, Sławomir Mandes, Mirosław Marody (red.), *Kulturowe aspekty transformacji ekonomicznej*, Warszawa 2007
5. Tomasz Kaźmierczak (red.), *Zmiana w społeczności lokalnej*, Warszawa 2007
6. Jarosław Cwiek-Karpowicz, Piotr Kaźmierkiewicz, Magdalena Pucyk. *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego. Aktywność i wpływ na scenę polityczną*, Warszawa 2007
7. Marek Rymśza, Tomasz Kaźmierczak (red.), *Kapitał społeczny, ekonomia społeczna*, Warszawa 2007
8. Ewa Giermanowska (red.), *Młodzi niepełnosprawni – aktywność zawodowa i nietypowe formy zatrudnienia*, Warszawa 2007
9. Józefina Hrynkiewicz, *Odrzuceni. Analiza procesu umieszczania dzieci w placówkach opieki*, Warszawa 2006
10. Anna Kwak (red.), *Z opieki zastępczej w dorosłe życie*, Warszawa 2006
11. Pior Kaźmierkiewicz (red.), *EU Accession Prospects for Turkey and Ukraine. Debates in New Member States*, Warszawa 2006.
12. Mateusz Błaszczyk, Jacek Sroka (red.), *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2006
13. Magdalena Arczewska, *Nie tylko jedna ustawa. Prawo o organizacjach pozarządowych*, Warszawa 2005
14. Elżbieta Putkiewicz, *Korepetycje – szara strefa edukacji*, Warszawa 2005
15. Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *The Visegrad States Between Schengen and Neighbourhood*, Warszawa 2005

16. Marcin Walecki, *Money and Politics in Poland*, Warszawa 2005
17. Dominik Antonowicz, *Uniwersytet przyszłości. Wyzwania i modele polityki*, Warszawa 2005
18. Mariola Raclaw – Markowska (red.), *Pomoc dzieciom i rodzinie w środowisku lokalnym*, Warszawa 2005
19. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Piotr Maciej Kaczynski (red.), *Mosty przez Atlantyk? Postawy Polaków, Czechów, Słowaków wobec Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 2005
20. Mateusz Fałkowski, Jacek Kucharczyk (red.), *Obywatele Europy. Integracja europejska w polskim życiu publicznym*, Warszawa 2005
21. Tomasz Grzegorz Grosse *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*. Wydanie II, uzupełnione i rozszerzone, Warszawa 2004
22. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Świadomość ekonomiczna społeczeństwa i wizerunek biznesu*, Warszawa 2004
23. Krzysztof Konarzewski, *Reforma oświaty. Podstawa programowa i warunki kształcenia*, Warszawa 2004
24. Marek Rymśa (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004
25. E. Zielińska (red.), *Międzynarodowy Trybunał Karny. USA i UE: dwa różne podejścia*, Warszawa 2004
26. András Sajó, *Freedom of expression* (angielska i rosyjska wersja językowa), Warszawa 2004
27. Piotr Kazmierkiewicz (red.), *Neighbourhood Across a Divide?* Warszawa 2004
28. Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polska wobec nowej Polityki Spójności Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
29. Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Szkoły publiczne i niepubliczne: porównanie środowisk edukacyjnych*, Warszawa 2004
30. Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *System penitencjarny i post-penitencjarny w Polsce*, Warszawa 2003
31. Piotr Mazurkiewicz (red.), *Kościół katolicki w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
32. Anna Titkow (red.), *Szklany sufit: bariery i ograniczenia karier kobiet*, Warszawa 2003
33. Krystyna Iglicka (red.), *Integracja czy dyskryminacja? Polskie wyzwania i dylematy u progu wielokulturowości*, Warszawa 2003
34. Tomasz Kaźmierczak, Marek Rymśa (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003
35. Krystyna Iglicka (red.), *Migration and its impact on labour markets in Poland and Ukraine*, Warszawa 2003 (angielska i ukraińska wersja językowa)
36. Marek Zubik (red.), *Zapobieganie konfliktowi interesów w III RP*, Warszawa 2003
37. Mariusz-Jan Radło, *Wyzwanie konkurencyjności. Strategia Lizbońska w poszerzonej Unii Europejskiej*, Warszawa, 2003

38. Beata Łaciak (red.), *Dziecko we współczesnej kulturze medialnej*, Warszawa 2003
39. Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw-Markowska *Spoleczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*, Warszawa 2003
40. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Obraz Polski i Polaków w Europie*, Warszawa 2003
41. Tomasz Grzegorz Grosse *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju w województwach w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa 2003
42. Urszula Kurczewska, Małgorzata Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
43. Janusz Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002
44. Józefina Hrynkiewicz (red.), *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*, Warszawa 2002
45. Henryk Domański *Ubóstwo w społeczeństwach postkomunistycznych*, Warszawa 2002
46. Adam Zieliński, Marek Zubik (red.), *Przyszłość polskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2002
47. Krystyna Iglicka (red.), *Migracje powrotne Polaków – powroty sukcesu czy rozczarowania?* Warszawa 2002
48. Barbara Fatyga, Jolanta Rogala-Obłękowska *Style życia młodzieży a narkotyki. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
49. Małgorzata Fuszara (red.), *Kobiety w Polsce na przełomie wieków. Nowy kontrakt płci?* Warszawa 2002
50. Jacek Kucharczyk (red.), *Europa – Ameryka. Transatlantycki wymiar reform Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
51. Marcin Walecki (red.), *Kulisy finansowania polityki*, Warszawa 2002
52. *Ochrona uchodźców w Polsce* (wspólnie z MSZ i UNHCR), Warszawa 2002
53. Jan Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do UE*, Warszawa 2002
54. *Zmiany w systemie oświaty. Wyniki badań empirycznych*, Warszawa 2002
55. Janusz Borkowski *Jednostka a administracja publiczna po reformie ustrojowej*, Warszawa 2001
56. Władysław Czaplński, Anna Wyrozumska *Sędzia krajowy wobec prawa międzynarodowego*, Warszawa 2001
57. Ryszard Chruściak, Wiktor Osiatyński *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*, Warszawa 2001
58. Juliusz Gardawski *Związki zawodowe na rozdrożu*, Warszawa 2001
59. Barbara Gąciarz, Włodzimierz Pańków *Dialog społeczny po polsku – fikcja czy szansa?* Warszawa 2001
60. Józefina Hrynkiewicz (red.), *Mierniki i wskaźniki w systemie ochrony zdrowia*, Warszawa 2001
61. Józefina Hrynkiewicz (red.), *Decentralizacja zadań społecznych państwa*, Warszawa 2001

62. Lena Kolarska-Bobińska, Andrzej Rosner, Jerzy Wilkin (red.), *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategię, koncepcje*, Warszawa 2001
63. Krzysztof Konarzewski (red.), *Szkolnictwo w pierwszym roku reformy systemu oświaty*, Warszawa 2001
64. Antonina Ostrowska, *Osoby niepełnosprawne w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2001
65. Ewa Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2001
66. Marek Rymśza (red.), *Samotne macierzyństwo i polityka społeczna*, Warszawa 2001
67. Jan Widacki, Marek Mączyński, Janina Czapska, *Local community, Public Security. Central and Eastern Countries under Transformation*, Warszawa 2001
68. Mirosław Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001
69. Andrzej Zoll (red.), *Racjonalna reforma prawa karnego*, Warszawa 2001
70. *Polska droga do Schengen. Opinie ekspertów*, Warszawa 2001
71. Kate Hansen Bundt *Norwegia mówi 'nie'*, Warszawa 2000
72. *Chłop, rolnik, farmer? Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej – nadzieje i obawy polskiej wsi*, Warszawa 2000
73. Janina Czapska *Bezpieczeństwo lokalne. Społeczny kontekst prewencji kryminalnej*, Warszawa 2000
74. Henryk Domański *Hierarchie i bariery społeczne w latach dziewięćdziesiątych*, Warszawa 2000
75. Mirosław Granat (red.), *Organizacje pozarządowe w Polsce. Podstawy prawnoprawno-finansowe*, Warszawa 2000
76. Mirosław Wyrzykowski (red.), *Constitutional Cultures*, Warszawa 2000
77. Tomasz Grzegorz Grosse *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Warszawa 2000
78. Jacek Klich (red.), *Nadzieja rynku pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce*, Warszawa 2000
79. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Cztery reformy – od koncepcji do realizacji*, Warszawa 2000
80. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *The Second Wave of Polish Reforms*, Warszawa 2000
81. Mark Leonard *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000
82. Beata Łaciak i Jacek Kurczewski (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, Warszawa 2000
83. Marcin Walecki (red.), *Finansowanie polityki. Wybory, pieniądze, partie polityczne*, Warszawa 2000

Ekspertyzy, raporty z badań, rekomendacje

1. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Demokracja w Polsce 2005–2007*, Warszawa 2007
2. Jacek Kucharczyk, Piotr Kazmierkiewicz. *Learning from experience of West European think tanks: a study In think tank management*. Warszawa 2007
3. Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Zapobieganie korupcji w wykorzystaniu funduszy unijnych*, Warszawa 2007
4. Piotr Kaźmierkiewicz, *The Polish Experience In Controlling Illegal Migration. Lessons for EU Candidates and Neighbours*, Warszawa 2007
5. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Emigrować i wracać. Migracje zarobkowe Polaków a polityka państwa*, Warszawa 2007
6. Pior Kaźmierkiewicz (red). *The Future of EU Enlargement. Debates in New Membre States, Candidates and Neighbours*, Warszawa 2006
7. Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Elektroniczna administracja. Nowe możliwości przeciwdziałania zjawisku korupcji*, Warszawa 2006.
8. Jennifer Elrick Justyna Frelak Paweł Hut. *Polska i Niemcy wobec rodaków na Wschodzie. Polen und Deutschland gegenüber ihren Diasporas im Osten*, Warszawa 2006.
9. Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
10. Michał Warchala, *Les Polonais et les Français. Leur image réciproque après l' adhesion a UE*, Warszawa 2006
11. Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko, *Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnhmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
12. *Assisting Negotiated Transition to Democracy. Lesssons from Poland 1980–1999* Jarosław Ćwiek – Karpowicz, Piotr Maciej Kaczyński, Warszawa 2006
13. *Konstytucja RP a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2006
14. Mateusz Fałkowski, Agnieszka Popko. *Polen und Deutsche. Gegenseitige Wahrnhmungen nach der Osterweiterung der Europäischen Union*, Warszawa 2006
15. Lena Kolarska-Bobińska, Jacek Kucharczyk, Jarosław Zbieranek (red.), *Aktywny obywatel, nowoczesny system wyborczy*, Warszawa 2006
16. Ewa Bartnik, Krzysztof Konarzewski, Alina Kowalczykowa, Zbigniew Marciniak, Tomasz Merta, *Podstawa programowa kształcenia ogólnego. Projekt*, Warszawa 2005
17. Praca zbiorowa, *Od pola do stołu Europejskie doświadczenia we wdrażaniu unijnych wymogów weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywności*, Warszawa 2005.
18. Barbara Fedyszak-Radziejowska, *Proces demarginalizacji polskiej wsi*, Warszawa 2005
19. Joanna Korczyńska, współpraca Maciej Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę cudzoziemców w Polsce*, Warszawa 2005

20. Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Analiza możliwości wprowadzenia regionalnego systemu zarządzania funduszami regionalnymi UE w Polsce w latach 2007–2013*, Warszawa 2005
21. Anna Wiłkomirska, *Ocena kształcenia nauczycieli w Polsce*, Warszawa 2005
22. Roman Dolata, Barbara Murawska, Elżbieta Putkiewicz *Wsparcie rozwoju zawodowego a potrzeby nauczycieli w tym zakresie*, Warszawa 2005
23. Andrzej Olechowski *Polska agenda w Europie*, Warszawa 2005
24. *Polska polityka europejska: cele i możliwości*, Warszawa 2005
25. Mateusz Fałkowski, Kai-Olaf Lang, *Wspólne zadanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie. Gemeinsame Aufgabe. Deutschland, Polen und die Ukraine im sich wandelnden Europa*, Warszawa 2004
26. *Polska scena polityczna w 2004 r. kontynuacja czy zmiana?* Warszawa 2004
27. Mateusz Fałkowski (red.), *Pierwsze kroki w Unii. Polityka Polski w prasie europejskiej*, Warszawa 2004
28. Ewa Giermanowska, Mariola Raclaw – Markowska (red) *Absencja chorobowa w Polsce*, Warszawa 2004
29. Piotr Kazmierkiewicz (red.), *Securing America and Europe*, Warszawa 2004
30. Tomasz G. Grosse (red.), *Poland and the new EU cohesion policy*, Warszawa 2004
31. Małgorzata Żytka (red.), *Małe dziecko w systemie opieki społecznej i edukacji*, Warszawa 2004
32. Roman Dolata, Elżbieta Putkiewicz, Anna Wiłkomirska, *Reforma egzaminu maturalnego – oceny i rekomendacje*, Warszawa 2004
33. Marek Rymśa (red.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Warszawa 2004
34. Krzysztof Konarzewski, *Kształcenie i wychowanie w szkołach podstawowych i gimnazjum w roku szkolnym 2002/2003 r.*, Warszawa 2004
35. Ryszard Herbut, Jacek Sroka, Piotr Sula, *Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Warszawa 2004
36. Mariola Raclaw-Markowska, Sławomir Legat (red.), *Opieka zastępcza nad dzieckiem*, Warszawa 2004
37. Barbara Murawska, *Segregacje na progu szkoły podstawowej*, Warszawa 2004
38. Krystyna Kamińska, *Samorządy lokalne wobec obowiązku wdrażania edukacyjnego sześciolatków*, Warszawa 2004
39. Artur Nowak-Far, Arkadiusz Michoński, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004
40. Jan Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004
41. Teodor Bulenda, Ryszard Musidłowski (red.), *Postępowanie z więźniami w latach 1989–2002*, Warszawa 2003
42. Krzysztof Pankowski, *Parlament Europejski*, (polska i angielska wersja językowa), Warszawa 2003
43. Jan Barcz, Cezary Mik, Artur Nowak Far, *Ocena traktatu konstytucyjnego: wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003

44. Piotr Kaźmierkiewicz (red.), *Turning threats into opportunities*, Warszawa 2003
45. Tomasz Szlendak *Zaniedbana piaskownica. Style wychowania małych dzieci a problem nierówności i szans edukacyjnych*, Warszawa 2003
46. Krystyna Iglicka, Piotr Kaźmierkiewicz, Monika Mazur-Rafał *Zarządzanie migracją, przypadek i doświadczenia Polski w odniesieniu do dyrektyw Komisji Europejskiej (publikacja wydana wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych)*, Warszawa 2003
47. Mirosław Grewiński, *Europejski Fundusz Społeczny w Saksonii. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2003
48. *Przed referendum europejskim – absencja, sprzeciw, poparcie*, Warszawa 2003
49. Zbigniew Draj, Krzysztof Gorlach, Zygmunt Serega, *Młode pokolenie wsi III RP. Aspiracje w przeddzień integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2003
50. Tomasz Schimanek, *Wybrane aspekty bezwrotnej pomocy zagranicznej dla Polski*, Warszawa 2003
51. Marta Zahorska (red.), *Edukacja przedszkolna w Polsce – zagrożenia i szanse*, Warszawa 2003
52. Jakub Biernat, Katarzyna Gmaj, Małgorzata Wokacz, *Nie tylko wizy. Obwód Kaliningradzki a rozszerzenie UE*, Warszawa 2003
53. Marzenna Guz-Vetter, *Szanse i zagrożenia polsko-niemieckiego pogranicza w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
54. Hanna Bojar, Joanna Kurczewska, *Konsekwencje wprowadzenia układu z Schengen – wyniki badań społeczności pogranicza wschodniego*, Warszawa 2002
55. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Mieszkańcy wsi o integracji europejskiej: opinie, wiedza, poinformowanie*, Warszawa 2002
56. Mariusz-Jan Radło, *Strategia Lizbońska Unii Europejskiej. Konkluzje dla Polski*, Warszawa 2002
57. Beata Roguska, Michał Strzeszewski, *Zainteresowanie społeczne, wiedza i poinformowanie o integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2002
58. Elżbieta Tarkowska, Katarzyna Korzeniewska, *Młodzież z dawnych PGR-ów*, Warszawa 2002
59. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Przyszłość polskiej sceny politycznej po wyborach parlamentarnych 2001*, Warszawa 2002
60. Michał Warchala (red.), *Wizerunek Polski w prasie krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 2002
61. Irena Boruta, *Strategie zatrudnienia organizacji międzynarodowych: UE, MOP, OECD*, Warszawa 2002
62. Xymena Dolińska, Mateusz Fałkowski, *Polska – Niemcy. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
63. Marzenna Guz-Vetter *Phare 2000 dla Polski Wschodniej i Śląska. Ocena przygotowania administracji*, Warszawa 2001
64. Lena Kolarska-Bobińska (red.), *Polacy wobec wielkiej zmiany. Integracja z Unią Europejską*, Warszawa 2001

65. Joanna Konieczna *Polska-Ukraina. Wzajemny wizerunek*, Warszawa 2001
66. Elżbieta Putkiewicz, Marta Zahorska *Spoleczne nierówności edukacyjne. Studium sześciu gmin*, Warszawa 2001
67. Beata Roguska, Jacek Kucharczyk *Wybory parlamentarne 2001 a integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2001
68. Mirosław Stec (red.), *Reforma administracji publicznej 1999 – dokonania i dylematy*, Warszawa 2001
69. Michał Warchala *Polska – Francja. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2001
70. Marek Zubik (red.), *Niedostatki wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2001
71. *Wspólna Europa. Głos polskich pozarządowych ośrodków analitycznych*, Warszawa 2001
72. Xymena Dolińska, Michał Warchala (red.), *Obraz Polski w prasie krajów członkowskich Unii Europejskiej (raporty kwartalne)*, Warszawa 2000
73. Maciej Duszczyk, Dorota Poprzęcki *Rozszerzenie Unii Europejskiej w opinii związków zawodowych oraz organizacji pracodawców*, Warszawa 2000
74. Janusz Grzelak, Dominika Maison, Grażyna Wąsowicz-Kiryło *Kultura negocjacyjna Polaków w kontekście integracji z Unią Europejską*, Warszawa 2000
75. Dariusz Ryszard Kijowski (red.), *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Warszawa 2000
76. Adam Mielczarek, Małgorzata Sikorska *Polska – Hiszpania, Polska – Szwecja. Wzajemne wizerunki w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
77. Przemysław Mielczarek *Przedsiębiorcy o szansach i zagrożeniach dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2000
78. Małgorzata Sikorska *Polska – Austria. Wzajemny wizerunek w okresie rozszerzania Unii Europejskiej*, Warszawa 2000
79. Jadwiga Staniszkis *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*, Warszawa 2000
80. Mirosław Wyrzykowski (red.), *Odpowiedzialność władzy publicznej za wyrządzoną szkodę w świetle artykułu 77 ustęp 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2000
81. Mirosław Wyrzykowski (red.), *Model ustrojowy prokuratury. Dyskusja nad projektem Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 15 marca 1999 roku*, Warszawa 2000
82. Janusz Zaleski (red.), *Efektywne metody zarządzania w administracji publicznej*, Warszawa 2000

Trzeci Sektor. Kwartalnik o problematyce społeczeństwa obywatelskiego

- Trzeci Sektor nr 11 – jesień/zima 2007. *Doświadczenie i przyszłość organizacji pozarządowych.*
- Trzeci Sektor nr 10 – lato 2007. *Współpraca organizacji pozarządowych. Niemcy–Polska.*

- ❑ Trzeci Sektor nr 9 – wiosna 2007 *Ekonomia Społeczna-Przedsiębiorczość społeczna-Organizacje pozarządowe.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 8 – zima 2006 *Debata o organizacjach pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 7 – jesień 2006 *Finanse organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 6 – lato 2006 *Rzecznictwo i lobbing organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 5 – wiosna 2006 *Wizerunek organizacji pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 4 – jesień2005/zima2006 *Zatrudnienie i wolontariat w organizacjach pozarządowych.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 3 – lato 2005. *Partnerstwo czy konkurencja?*
- ❑ Trzeci Sektor nr 2 – wiosna 2005. *Ekonomia Społeczna.*
- ❑ Trzeci Sektor nr 1 – jesień/zima 2004. *Podatki.*

**Zamówienia na wydawnictwa Instytutu Spraw Publicznych
przyjmuje:**

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
tel.: 022 55 64 299, fax.: 022 55 64 262
e-mail publikacje@isp.org.pl
www.isp.org.pl/ksiegarnia

Program Obywatel i Prawo

„Obywatel i Prawo” jest programem Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanym przez Instytut Spraw Publicznych.

Głównym celem Programu „Obywatel i Prawo” jest poszerzenie i usprawnianie dostępu obywateli w trudnej sytuacji życiowej i materialnej, w tym z grup społecznie marginalizowanych, do pomocy prawnej.

W ramach III edycji programu (2006–2007) zrealizowano dwa równoległe działania:

- konkurs grantowy będący finansowym i merytorycznym wsparciem dla poradniczych organizacji pozarządowych. Nagrodzono i wdrożono 25 projektów, wybranych przez Komisję Selekcyjną, zgodnych z celami Programu. Dofinansowanie dla organizacji poradniczych wyniosło 935 000 zł.
- prace Rady Ekspertów służące opracowywaniu rekomendacji i wdrażaniu systemowych rozwiązań na rzecz dostępu obywateli do pomocy prawnej. W skład Rady weszły osoby reprezentujące instytucje i organizacje pozarządowe działające na polu doradztwa prawnego. Rada zleciła przeprowadzenie projektów pilotażowych, dotyczących wybranych problemów dostępu obywateli do pomocy prawnej. Dofinansowanie dla tych projektów wyniosło 165 000 zł.

Fundacja Instytut Spraw Publicznych
ul. Szpitalna 5, lok.22, 00-031 Warszawa
tel. (22) 556 42 60, fax. (22) 556 42 62
www.isp.org.pl, e-mail: isp@isp.org.pl

Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności
ul. Dobra 72, 00-312 Warszawa
tel. (22) 828 43 73 , fax. (22) 828 43 72
www.pafw.pl, e-mail: paff@pafw.pl