

Jerzy NikolajewUniwersytet Rzeszowski; e-mail: jerzy-nikolajew@wp.pl <https://orcid.org/0000-0003-1505-9710>

Realizacja prawa do bezpłatnej pomocy prawnej na przykładzie rozwiązań przyjętych w niektórych państwach europejskich

**Implementation of the Right to Free Legal Aid
on the Example of Solutions Adopted in Some European Countries**

Streszczenie

Instytucja bezpłatnej pomocy prawnej to rozwiązanie ustawowe przyjęte w większości państw współczesnej Europy. Gwarancje ustawowe, a w przypadku Belgii także konstytucyjne, zapewniają osobom pozostającym w trudnej dla siebie sytuacji, także materialnej, uzyskanie pomocy ze strony państwa finansującego koszty profesjonalnej pomocy prawnej. Analiza rozwiązań prawnych i praktyki stosowania przepisów dotyczących bezpłatnej pomocy prawnej w Niemczech, Francji, Belgii, Holandii, Szwecji i Chorwacji przekonuje o konieczności dalszego stosowania i usprawniania funkcjonowania tej instytucji w każdym demokratycznym państwie prawnym. Mimo różnic występujących w poszczególnych porządkach prawnych warto zwrócić uwagę na potrzebę rozpropagowania idei bezpłatnej pomocy prawnej, pomocy obywatelskiej i edukacji prawnej, także w państwach, w których takie rozwiązania nie zostały jeszcze przyjęte.

Celem artykułu jest wskazanie podobieństw oraz różnic dotyczących przyjętych rozwiązań w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej na przykładzie wybranych państw europejskich.

SŁOWA KLUCZOWE: bezpłatna pomoc prawna, prawo ubogich, wsparcie obywatelskie, gwarancje ustawowe

Summary

The institution of free legal aid is a solution adopted in most countries of modern Europe. The statutory and, in the case of Belgium, also constitutional guarantees, ensure that people in a difficult situation, including financial one, receive help from the state financing the costs of professional legal assistance. The analysis of legal solutions and practice of applying the provision of free legal aid in Germany, France, Belgium, the Netherlands, Sweden and Croatia proves the need to continue to apply and improve the functioning of this institution in every democratic state ruled by law. Despite the differences in individual legal systems, the need to promote the idea of free legal assistance and legal education also in countries where such solutions have not yet been adopted is noteworthy.

The aim of the article is to indicate similarities and differences in the adopted solutions in the field of free legal aid on the example of selected European countries.

KEYWORDS: free legal assistance, poor law, civic support, statutory guarantees

Wprowadzenie

Prawo do uzyskania pomocy prawnej przysługujące wszystkim osobom, które potrzebują profesjonalnego wsparcia, to jedno z podstawowych uprawnień obywatelskich. Gwarantowane jest konstytucyjnie lub ustawowo i ma zapewniać równy dostęp, także osobom niezamożnym, dla których wydatek związany z pokryciem kosztów profesjonalnej obsługi prawnej nie jest możliwy ze względów majątkowych (Jabłoński, 2019, s. 86). W takim przypadku koszty obsługi prawnej są opłacane z budżetu państwa. Prawo to, co do zasady, ma znosić dysproporcje w równym traktowaniu obywateli, bez względu na ich cenzus majątkowy (Płoszka, 2019). Słuszne założenie, że ubogi nie powinien być w żaden sposób dyskryminowany, również w dostępie do usług prawnych, potwierdzone zostało w formie ustawowej w większości państw europejskich (Furman-Łajszczak, 2014, s. 5–8). W niniejszym opracowaniu przedstawiono rozwiązania przyjęte w wybranych państwach europejskich. Zastosowano w nim kryterium geograficznej bliskości (Niemcy i Francja, Belgia i Holandia), a także zróżnicowania „na mapie” – w przypadku Szwecji i Chorwacji, chociaż różnice związane są też ze strukturą administracyjną oraz centrami i regionami koordynującymi zadania pomocowe prowadzone w tych państwach. W każdym jednak przypadku *in fine* chodzi przecież o zapewnienie właściwego poziomu usług prawniczych i profesjonalnego załatwienia spraw wymagających specjalistycznej wiedzy. W większości rozwiązań europejskich wykorzystywana jest pomoc dla tej grupy osób również dzięki aktywności samorządów prawniczych (głównie adwokackich) oraz ze strony sądów powszechnych na etapie przedsądowym i sądowym (Wiaderek, 2017, s. 2–3).

Wybór tematu tego opracowania uwzględnia też aspekt praktyczny, gdyż bezpłatna pomoc prawna to odpowiedź (*aliter* prawidłowa reakcja) ze strony organów państwa na potrzeby tej części społeczeństwa, która jest niezamożna i nie jest w stanie samodzielnie załatwić spraw sądowych oraz administracyjnych, co w sytuacji postępującej pauperyzacji niektórych grup społecznych wydaje się rozwiązaniem przydatnym i, co do zasady, dobrze przemyślanym (Peisert, Schimanek, Waszak, Winiarska, 2013, s. 15).

1. Rozwiązania niemieckie

Charakterystyczną cechą niemieckiego systemu bezpłatnej pomocy prawnej jest brak instytucji na poziomie centralnym, która koordynowałaby działania podmiotów uprawnionych (jednocześnie zobowiązanych) do świadczenia pomocy. System ten funkcjonuje w oparciu o działalność prywatnych prawników zatrudnionych w kancelariach prawnych. Ich aktywność koncentruje się przede wszystkim na podejmowaniu czynności w postępowaniu przed sądem. W Niemczech bezpłatna pomoc prawna udzielana jest na podstawie przepisów, które obejmują swoim zakresem udzielanie pomocy prawnej, jednak z wyłączeniem spraw karnych. Co istotne, ustawa o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji normuje udzielanie tej pomocy również na etapie postępowania przedsądowego.

Należy uwzględnić także fakt, iż to prywatni prawnicy mają zapewniać usługi poradnictwa prawnego w ramach niemieckiego systemu. Innymi podmiotami, które udzielają tej pomocy, ale w ograniczonym już zakresie, są sądy. W każdym z sądów rejonowych (w praktyce będącym pierwszym miejscem, do którego potrzebujący wsparcia się udają) działa wyodrębniona komórka organizacyjna, której zadaniem jest dostarczanie podstawowej informacji prawnej i udostępnianie wniosków o przyznanie pomocy prawnej (również na etapie przedsądowym). Warunkiem skorzystania z tej pomocy jest uzyskanie certyfikatu, wydawanego przez sąd po weryfikacji kryteriów ekonomicznych i po zbadaniu charakteru danej sprawy. Praktyka sprowadza się do tego, że jeśli uprawniony zgłosi się w pierwszej kolejności do prawnika, to ten występuje o taki certyfikat (Kilian, 2011).

Jednocześnie brakuje w systemie niemieckim centralnego źródła finansowania, czyli pochodzącego z budżetu krajowego. Dlatego też budżet każdego z niemieckich landów powinien posiadać wyodrębnioną kwotę z przeznaczeniem na poradnictwo prawne. Taka organizacja systemu powoduje, iż brak jest instytucji na szczeblu federalnym odpowiedzialnej za całość systemu pomocowego, nie tylko w zakresie rozliczenia tych usług. Brak kontroli wydatków, a także brak wyraźnej aktywności mającej na celu podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa, powoduje, iż jego efektywność jest nieznaczną.

2. Rozwiązania francuskie

Francja, podobnie jak Niemcy, nie zdecydowała się na utworzenie centralnego podmiotu koordynującego działania systemu bezpłatnej pomocy prawnej.

Regulacja prawna normująca przedmiotową problematykę znalazła się w ustawie z dnia 10 lipca 1991 r. o pomocy prawnej (*Service Public Aide Jurisdictionnelle*, b.d.), która odnosi się zarówno do dostępu do pomocy prawnej na etapie postępowania przedsądowego, jak i na etapie postępowania sądowego. Na szczeblu centralnym funkcję tę pełni Biuro Pomocy Prawnej (*Conseil départemental de l'accès au droit – CDAD*) powołane do życia na mocy powyższej ustawy. Jest to jednostka organizacyjna wyposażona w osobowość prawną, która odpowiada za przyznawanie pomocy prawnej na etapie przedsądowym, nie jest uprawniona do koordynacji pomocy traktowanej kompleksowo.

Etap przedsądowy, zgodnie z ustawą, obejmuje udzielanie informacji o prawach i obowiązkach, udzielanie porad prawnych, pomoc w sporządzaniu dokumentów oraz we właściwym realizowaniu uprawnień i obowiązków, a także profesjonalne wsparcie w procedurach pozasądowych (*Vie-publique.fr*, b.d.). Pomoc prawna na etapie przedsądowym świadczona jest także przez tzw. *Maisons de justices et du droit* (domy sprawiedliwości i prawa) oraz przez szereg organizacji pozarządowych. Francuskie domy sprawiedliwości i prawa odpowiedzialne są za udzielanie porad prawnych w ramach podstawowego poradnictwa prawnego. Adwokaci pełnią w siedzibie domu sprawiedliwości i prawa dyżury, podczas których udzielana jest pomoc w sprawach mniej skomplikowanych. W sprawach bardziej zawiłych osoby potrzebujące pomocy kierowane są do wyznaczonych adwokatów, którzy otrzymują z tego tytułu wynagrodzenie od Rady Adwokackiej.

Trzeba zaznaczyć, że CDAD prowadzi działalność przy każdym z Sądów Wielkiej Instancji (*Tribunal de Grande Instance*) mieszczących się w stolicach poszczególnych departamentów. Ponadto biura CDAD działają także przy Sądzie Kasacyjnym, Radzie Stanu i Komisji ds. Uchodźców. Każde z biur posiada wydodrębnione sekcje, w ramach których rozpoznawane są wnioski w sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi w I instancji oraz w przypadku złożenia odwołania do Rady Stanu, a także przed sądami powszechnymi w I instancji oraz Sądem Przysięgłych. Środki finansowe zabezpieczające tego rodzaju działalność pochodzą z budżetu państwa, budżetów samorządów zawodowych prawników, z dotacji przyznawanych przez władze lokalne, instytucje publiczne, instytucje zabezpieczenia społecznego, a także z wszelkich innych dopuszczalnych (niezakazanych) źródeł.

Osobami uprawnionymi do uzyskania pomocy prawnej są osoby fizyczne, nieposiadające wystarczających środków do sfinansowania usług prawnika. Uprawnieni mogą liczyć na sfinansowanie całości lub części kosztów pomocy prawnej. Skorzystać z niej mogą obywatele francuscy oraz obywatele Unii

Europejskiej, a także osoby przebywające na terytorium Francji (na stałe lub tymczasowo). W sytuacjach szczególnych pomoc prawną mogą otrzymać także osoby niespełniające wymagań przewidzianych do jej uzyskania, gdy okoliczności sprawy przemawiają za jej udzieleniem. Tych wymogów nie muszą spełniać osoby nieletnie, podejrzani, oskarżeni, skazani oraz świadkowie korzystający z ochrony prawnej, a także powodowie występujący w procesie cywilnym. Pomoc taką otrzymać mogą także osoby oczekujące na nadanie im statusu uchodźcy. Jednak koniecznym warunkiem jest tu spełnienie kryterium dochodowego. Przy określaniu stopnia zdolności beneficjenta do ponoszenia kosztów pomocy prawnej brane są pod uwagę dochody uzyskiwane w skali całego roku. Decydujące znaczenie będą miały okoliczności, np. wysokość wynagrodzenia za pracę, pobieranie renty bądź emerytury, uzyskiwanie dochodów z najmu, zwyczajowe koszty utrzymania wnioskodawcy, jego małżonka oraz osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, a także posiadanie nieruchomości lub ruchomości. Nie są brane pod uwagę natomiast uzyskiwane przez wnioskodawcę świadczenia rodzinne.

3. Rozwiązania belgijskie

Zasadniczo system nieodpłatnej pomocy prawnej w Belgii odznacza się specyfiką wynikającą z bogactwa kulturowego przy jednoczesnej złożoności całej struktury organizacyjnej kraju. Belgia jest przecież państwem federalnym składającym się ze wspólnot (*communautés*) i regionów (*régions*). Do kompetencji wspólnot należą w szczególności kultura i edukacja, a do kompetencji regionów – polityka gospodarcza i ochrona środowiska. W celu wykonywania tych kompetencji każda wspólnota i każdy region posiadają parlament. Na niższym szczeblu podziału terytorialnego belgijskie terytorium dzieli się na prowincje (*provinces*) i gminy (*communes*). Na swoim poziomie rady prowincji i rady gmin wydają również rozporządzenia oraz ordonanse w dziedzinach objętych ich kompetencjami, np. bezpieczeństwa publicznego, wywozu śmieci, kultury oraz edukacji na szczeblu prowincji i gmin. Zarządy prowincji oraz zarządy gmin wykonują te rozporządzenia, a w granicach swoich uprawnień także normy nadrzędne, takie jak ustawy, dekrety, ordonanse i zarządzenia (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, b.d.).

Trzeba jednak zauważyć, że przedstawiony powyżej – zupełnie nieprzypadkowo – podział administracyjny kraju oraz brak jednolitych struktur w każdej z tych jednostek nie pozwalają na jednoznaczną ocenę systemu nieodpłatnej

pomocy prawnej funkcjonującej w Belgii. Do 1993 r. świadczenie darmowej pomocy prawnej stanowiło domenę profesjonalnych prawników, którzy tego rodzaju aktywność podejmowali w formie wolontariatu. Od 1993 r. dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej stał się prawem gwarantowanym konstytucyjnie, co z kolei stanowiło grunt do rozpoczęcia procesu legislacyjnego skutkującego uchwaleniem w 1998 r. przepisów, na podstawie których przyjęto, że pomoc prawna dostarczana ma być za pośrednictwem dwóch instytucji: Komisji Pomocy Prawnej (Commission for Legal Aid) oraz Urzędu Pomocy Prawnej (Bureau for Legal Aid). Pierwsza z nich miała udzielać pomocy na etapie przedsądowym, druga zaś na etapie postępowania sądowego. Celem utworzenia Komisji Pomocy Prawnej było ujednolicenie systemu bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Brakowało bowiem wcześniej instytucji o charakterze centralnym koordynującej działanie całego krajowego systemu pomocowego. W skład każdej z komisji weszli członkowie lokalnych izb adwokackich, członkowie organizacji pomocy społecznej oraz innych organizacji, np. konsumenckich. Na mocy tej ustawy prawnicy zobowiązani zostali do organizacji dyżurów. Taka podstawowa pomoc prawna dostępna jest dla każdego obywatela, ale ogranicza się do udzielania porad prawnych oraz informacji prawnej. Nie obejmuje jednak swym zakresem sporządzania pism procesowych czy umów, w odróżnieniu od zakresu działalności organizacji społecznych, które mogą sporządzać wszelkiego rodzaju pisma oraz uczestniczyć w procesie mediacji. Działalność komisji finansowana jest z jednego źródła, choć zasady ich funkcjonowania znacznie się od siebie różnią. Jednocześnie brakuje organu centralnego, który kontrolowałby jednolitą praktykę lub wprost określał zasady działalności komisji, a tym samym pełniłby funkcje koordynacyjne i nadzorcze (International Legal Aid Group, 2011).

Świadczenie pomocy na etapie sądowym wykazuje pewne odrębności względem stadium wcześniejszego. W pierwszej kolejności wskazać należy na to, iż podstawowym wyznacznikiem przyznania pomocy prawnej jest analiza sytuacji finansowej osoby ubiegającej się o tego rodzaju pomoc. Jeśli zatem taka analiza wykaże, iż osoba nie będzie mogła skorzystać z pomocy prawnej, koszty jej udzielenia pokrywa ubezpieczyciel lub samodzielnie zainteresowana osoba. Uprawnionymi do złożenia wniosku jest kilka podmiotów, np. prawnik, z którym osoba konsultowała sprawę, czy organizacja świadcząca podstawowe poradnictwo prawne. Ponadto pomoc taka może zostać przyznana na wniosek organu ścigania lub sądu karnego. Pomoc prawna jest zatem pokrywana w całości bądź w części przez państwo. Przewodniczący Urzędu Pomocy Prawnej podejmuje decyzję o przyznaniu lub odmowie udzielenia takiej pomocy prawnej, jednocześnie poddaje analizie sytuację osoby składającej wniosek oraz członków jej rodziny.

Pomoc może być przyznana tym osobom, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, np. niepełnosprawnym, korzystającym z pomocy socjalnej, nieletnim czy osobom starszym, a także osobom zatrzymanym oraz cierpiącym na zaburzenia psychiczne (Parlicki, 2012, s. 120–123).

4. Rozwiązania holenderskie

Holandia gwarantuje konstytucyjne prawo do pomocy prawnej obywatelom, w sytuacji gdy nie dysponują oni środkami koniecznymi do pokrycia tych kosztów. Funkcjonujący w Holandii system opiera się na modelu wyodrębniającym centralną instytucję czuwającą nad organizowaniem tej pomocy – Legal Aid Board (Zarząd Pomocy Prawnej). Regulacją prawną normatywizującą zagadnienie pomocy prawnej w Holandii jest Legal Aid Act z 1994 r. (ustawa o pomocy prawnej; Legislative Council, b.d.), która wprowadziła dwustopniowy system udzielania bezpłatnej pomocy prawnej. Poziom podstawowy stanowią tam tzw. Legal Services Counters (Punkty Obsługi Prawnej), będące w istocie ośrodkami pierwszego kontaktu dla potencjalnych beneficjentów pomocy prawnej. Sprawy cechujące się większym stopniem skomplikowania powierzane są prywatnym prawnikom oraz mediatorom. Wybór prawnika lub mediatora odbywa się na podstawie: jego specjalizacji, dostępności, odległości kancelarii prawniczej lub mediacyjnej od punktu pomocowego oraz liczby odesłanych do niego w określonym czasie klientów. Beneficjenci mogą uzyskać pomoc bezpośrednio od prawników, bez konieczności „przejścia” pierwszego stopnia tej struktury. Punkty takie powstawały w latach 2003–2006 w związku z prowadzoną wtedy reformą systemu pomocy prawnej i odtąd świadczą pomoc z zakresu prawa cywilnego, karnego, administracyjnego oraz imigracyjnego. Legal Services Counters funkcjonują w około 30 miejscowościach i są umiejscowione w taki sposób, by zapewnić uprawnionym jak najłatwiejszy dostęp w zasięgu komunikacji publicznej. Ich zadaniem jest udzielanie podstawowej pomocy i informacji prawnej. Celem działalności jest również wyjaśnianie złożoności problemów prawnych i wynikłych z nich sporów już na ich wczesnym etapie. Takie założenie ma skutkować maksymalną redukcją kosztów po stronie samego zainteresowanego, ale finalnie także całego społeczeństwa. Każdy z punktów ma zapewniać dostęp co najmniej do sześciu doradców, w tym do tzw. *paralegals*. Holendrzy dostrzegają rosnące zapotrzebowanie na tego rodzaju pomoc prawną i wskazują na konieczność powiększenia grupy specjalistów zdolnych do udzielania wsparcia merytorycznego. Idea angażowania *paralegals* w świadczenie

bezpłatnej pomocy prawnej zyskuje coraz większą popularność, szczególnie wśród mniej zamożnych Holendrów (Raad voor Rechtsbijstand, b.d.).

Legal Aid Board, będąca centralną instytucją pomocową, czuwa nad całością funkcjonowania holenderskiego systemu. Pełni także funkcję doradczą wobec Ministerstwa Sprawiedliwości w zakresie określania zapotrzebowania społeczeństwa na pomoc prawną oraz co do sposobu dostarczania jej osobom uprawnionym. Prowadzi rejestr prywatnych prawników i wydaje tzw. certyfikaty będące *de facto* oświadczeniami o uprawnieniu do zwolnienia z opłat za czynności podejmowane przez prawnika. Legal Aid Board finansuje swoją działalność dzięki środkom pochodzącym z Ministerstwa Sprawiedliwości, które przeznacza następnie na wynagrodzenia prawników i mediatorów w wysokości uzależnionej od charakteru (stopnia skomplikowania) konkretnej sprawy. Narzędziem uzupełniającym system wsparcia prawniczego dla potrzebujących jest dynamicznie rozwijający się system udostępniania informacji, który cieszy się dużą popularnością społeczeństwa. Realizowany jest za pośrednictwem serwisu Rechtwijzer (Rechtwijzer, b.d.), tzw. Mapy do Sprawiedliwości (Roadmap to Justice), a tym samym wpisuje się w ideę popularyzowania dostępu do informacji prawnej i edukacji holenderskiego społeczeństwa.

Słusznym rozwiązaniem jest zobowiązanie uprawnionego do opłacenia, choć w niewielkiej części, kosztów pomocy prawnej. Idea ta ma za zadanie zapobiegać skutkom nieuzasadnionego kierowania spraw na drogę sądową i niepotrzebnego generowania kosztów w sprawach błahych. W szerszym kontekście ma zapewnić racjonalne wykorzystywanie środków publicznych asygnowanych na pomoc prawną (*System nieodpłatnego poradnictwa*, 2013, s. 22–23). Stąd też system holenderski uznać należy za strukturę posiadającą już mocne fundamenty w sferze świadczenia pomocy prawnej, a przyjęte rozwiązania z powodzeniem nadają się do recepcji do innych systemów prawnych.

5. Rozwiązania szwedzkie

Szwecja gwarantuje prawo do uzyskania pomocy prawnej zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym każdemu, kto nie ma sposobności, by ją uzyskać w żadnej innej formie. Taka regulacja zawarta jest w ustawie o pomocy prawnej z 1996 r. Szwedzkie rozwiązanie przewiduje dwojaki model dostępu do pomocy prawnej. Jako podstawowy sposób finansowania pomocy przyjęto ten pochodzący z ubezpieczenia obejmującego także pomoc prawną. Dopiero w przypadku braku takiego ubezpieczenia koszty te pokrywa się z budżetu państwa. Powszechnym

rozwiązaniem jest włączenie ubezpieczeń pokrywających koszty pomocy prawnej w zakres innych rodzajów ubezpieczenia, np. mieszkania czy samochodu. Istotą realizacji tego finansowania jest fakt, iż sprawy, z którymi uprawnieni się zgłaszają, winny dotyczyć ich życia prywatnego (Sveriges Domstolar, b.d.)

Należy uwzględnić, że Szwecja należy do tych krajów, które utworzyły centralną instytucję odpowiedzialną za zarządzanie systemem pomocy prawnej. Legal Aid Authority (Urząd Pomocy Prawnej) został powołany na podstawie wskazanej powyżej ustawy z 1996 r. Pomoc ze strony państwa nosi zatem cechy wsparcia subsydiarnego. Organy państwa są zaangażowane, gdy uprawniony do uzyskania takiej pomocy nie może pokryć wydatków ze swojego ubezpieczenia. Objęcie ubezpieczeniem pomocy prawnej wyłącza więc przyznanie jej ze strony państwa. Główną ideą funkcjonowania systemu pomocy prawnej w Szwecji jest partycypowanie przez beneficjentów pomocy w kosztach jej udzielenia. Sytuacje, w których państwo pokrywa całość wydatków, należą do rzadkości. Nie bez znaczenia dla przyznania pomocy prawnej pozostaje również ocena celowości udzielania pomocy w konkretnej sprawie.

Jednak trzeba pamiętać, że wsparcie finansowe ze strony państwa szwedzkiego nie stanowi pomocy przyznawanej bezwarunkowo, gdyż kryterium decydującym jest tu ocena sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o taką pomoc. Etapem koniecznym jest konsultacja z wykwalifikowanym prawnikiem (trwająca co najmniej godzinę), podczas której opracowywany jest plan dotyczący podejmowania najbardziej skutecznych w danej sprawie działań. Konsultacje tego rodzaju są odpłatne, według z góry określonej stawki, która może być wyznaczona na niższym poziomie w przypadku osób uzyskujących dochód poniżej kwoty określonej przepisami, a także w przypadku osób, które nie ukończyły 18. roku życia, nieposiadających żadnych dochodów. Po zakończeniu pierwszego, obowiązkowego etapu konsultacji, w zależności od ich wyniku, uprawniony składa wniosek o przyznanie pomocy prawnej. Wniosek ten może skierować do Urzędu Pomocy Prawnej, a jeśli sprawa toczy się przed sądem, to sąd decyduje o przyznaniu pomocy wnioskodawcy.

Jednocześnie szwedzka ustawa przewiduje pewne wyłączenia w zakresie dostępu do pomocy prawnej, pomimo spełnienia warunków formalnych do jej przyznania. Wyłączenia te dotyczą czynności prawnych wyraźnie wskazanych w przepisach prawa lub czynności polegających na sporządzeniu pism. Wyłączone z grona osób, które mogą ubiegać się o pomoc prawną, są te osoby, które korzystają z pomocy urzędowego obrońcy w sprawach karnych. Poza tym pomoc prawna określona w przepisach ustawy o pomocy prawnej kierowana

jest do obywateli szwedzkich oraz osób stale przebywających na terenie Szwecji (*System nieodpłatnego poradnictwa*, 2013, s. 23–24).

6. Rozwiązania chorwackie

Bezpłatna pomoc prawna została wprowadzona w Chorwacji ustawą z dnia 1 lutego 2009 r. (*Free Legal Aid Act*; Croatian Ministry of Justice, b.d.), tworząc fundamenty pod jednolitą i komplementarną strukturę całego systemu pomocowego. Mając na względzie gwarantowane przez normy prawa krajowego uprawnienia obywateli, Chorwacja rozpoczęła tym samym proces usprawniania mechanizmów udzielania potrzebującym nieodpłatnej pomocy prawnej.

Zasadniczo chorwacki system wsparcia tworzą biura regionalne (*State Office Administration*) oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Struktura jest dwustopniowa – decyzje o przyznaniu pomocy wydaje bowiem biuro regionalne, zaś Ministerstwo Sprawiedliwości (będące niejako organem II instancji) rozpoznaje odwołania od decyzji odmawiających udzielenia pomocy. Do kompetencji Ministerstwa Sprawiedliwości należy również rozpoznawanie skarg na adwokatów, którzy takiej pomocy odmawiają lub dopuszczają się uchybień w zakresie wykonywanych przez siebie obowiązków. Pomoc świadczona w ramach systemu może być udzielana przez różnych rodzajowo usługodawców: adwokatów, stowarzyszenia zarejestrowane przez ministra sprawiedliwości, związki zawodowe oraz kliniki prawa. Wśród wymienionych podmiotów tylko adwokaci mogą świadczyć pomoc zarówno na etapie przedsądowym, jak i na etapie postępowania przed sądem. Co więcej, tylko ta grupa usługodawców może odmówić udzielenia pomocy ze ściśle wskazanych w przepisach przyczyn, pozostałe podmioty są pozbawione takich uprawnień.

Uprawnionych do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej można podzielić ze względu na poszczególne kryteria dostępu do takich świadczeń. Pierwszym jest niezdolność do poniesienia kosztów porady prawnika, bez uszczerbku dla własnego utrzymania. Drugie – podmiotowe – obejmuje: obywateli Chorwacji, cudzoziemców stale lub tymczasowo przebywających na terytorium Chorwacji, osoby, które uzyskały azyl, osoby ubiegające się o azyl w Chorwacji, którym na mocy innych przepisów nie jest świadczona pomoc prawna, a także małoletnich cudzoziemców. Spełnienie dodatkowych kryteriów, w tym finansowego, nie jest tu wymagane. Osobnym rozwiązaniem, raczej rzadko stosowanym w systemach prawnych innych państw, jest konieczność złożenia (oprócz formularza zgłoszeniowego) oświadczenia samego wnioskodawcy, jak i dorosłych członków

zamieszkujących we wspólnym gospodarstwie domowym, dotyczącego zgody na zweryfikowanie prawdziwości zamieszczonych tam danych, również w odniesieniu do wysokości uzyskiwanego dochodu (Croatian Ministry of Justice, b.d.).

Wśród uprawnionych, którzy o taką pomoc mogą się ubiegać, są ci, którzy nie są w stanie ponieść kosztów pomocy prawnej bez narażenia swojego bytu, są odbiorcami świadczeń socjalnych, otrzymują od państwa świadczenia na podstawie ustawy o kombatanach i inwalidach wojennych. Wystarczająca jest przynależność do jednej z wymienionych grup. Uprawnieni do otrzymania pomocy prawnej są także małoletni, którzy dochodzą praw przed sądem wobec rodziców w odniesieniu do świadczeń im należnych z mocy prawa. Decyzja przyznająca pomoc prawną zawiera swego rodzaju instrukcję co do procedury jej udzielania. Osoba korzystająca z pomocy prawnej obowiązana jest wskazać dostawcę usługi, przy czym tylko adwokat może sporządzać wnioski do sądu, a co za tym idzie – reprezentować beneficjenta tej pomocy przed sądem.

Rozwiązania przyjęte przez Chorwację zasługują na aprobatę również z uwagi na racjonalne wykorzystywanie środków w ramach całego systemu pomocowego. Beneficjent może zatem uzyskać całkowite bądź tylko częściowe pokrycie kosztów pomocy prawnej. Partycypowanie w kosztach pomocy prawnej przez uprawnionego w takim zakresie, w jakim jest on w stanie ponieść, należy ocenić pozytywnie. Połowa środków przekazywana na pomoc prawną wykorzystywana jest w ramach swojej działalności przez stowarzyszenia i kliniki prawa (pomoc taką uzyskują z Ministerstwa Sprawiedliwości). Kolejnym słusznym rozwiązaniem stosowanym przez Chorwację jest wydawanie decyzji przyznających pomoc prawną na poziomie 90% środków przyznawanych w skali miesiąca. Pozostawienie 10% środków niejako w rezerwie pozwala na ich racjonalną dywersyfikację, szczególnie potrzebnych w sprawach nagłych, wymagających bezzwłocznej interwencji i niemożliwych wcześniej do przewidzenia.

Zakończenie

Konieczność wsparcia świadczonego przez organy państwa na rzecz osób niezamożnych, dla których korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej może być przeszkodą nie do pokonania, stała się standardem dla wszystkich bez wyjątku społeczeństw obywatelskich. Szczególnie widoczne jest to od początku lat 90. ubiegłego stulecia, gdy wraz ze wzrostem świadomości prawnej obywateli podniósł się znacznie poziom kultury i edukacji prawnej, a oczekiwania społeczne zespolone zostały z potrzebą likwidacji dyskryminacji majątkowej w dostępie

do usług prawniczych. I choć nie ustalono jednego dla większości państw europejskich wzorca nieodpłatnej pomocy prawnej, to za każdym razem chodzi przecież o reakcję władz państwowych, która ma ułatwiać przyjęcie rozwiązania gwarantującego identyczną, czyli tak samo wysoką jakość usług prawniczych, zarówno w przypadku korzystania z nich odpłatnie, jak i bez ponoszenia kosztów przez ubogiego obywatela. Dlatego najczęściej to Ministerstwa Sprawiedliwości poszczególnych państw ponoszą koszty tych usług i w formie zryczałtowanej dokonują rekompensaty na rzecz profesjonalnych kancelarii prawniczych. W większości systemów przyjęto model ponoszenia 100% kosztów przez państwo, choć np. w przypadku Holandii przewidziano także częściowe partycypowanie w kosztach przez samych beneficjentów takiej pomocy, co należy traktować w kategoriach rozsądnej kontroli wydatków budżetowych pochodzących z zasobów państwowych. W przypadku Niemiec przewidziano finansowanie na poziomie regionalnym (landy), co stanowi odejście od ogólnych rozwiązań finansowania centralnego funkcjonujących w innych państwach. Nie obowiązuje też jeden model z centralnym organem koordynującym pomoc, gdyż stosuje się także rozwiązania polegające na istnieniu tylko regionalnych ośrodków wsparcia. Innym sposobem wpływu na bezzasadne wydatkowanie środków na cele bezpłatnej pomocy prawnej może być przykład szwedzki polegający na możliwości uzyskania pomocy dopiero po przeprowadzeniu wstępnej konsultacji z prawnikiem. Obydwa modele są obce polskiemu ustawodawcy, gdyż w przyjętych rozwiązaniach wystarczającą przesłanką do udzielenia pomocy prawnej w Polsce w formie bezpłatnej jest wyłącznie złożenie oświadczenia (niepodlegającego weryfikacji w żaden sposób) o niezaistnieniu osoby ubiegającej się o taką pomoc. W każdym z państw objętych niniejszą analizą pomoc bezpłatną zapewniono na podstawie ustawy, a w przypadku Belgii dodatkowo zagwarantowano ją w ustawie zasadniczej (Constitution Belge, b.d.). Wspólną cechą charakterystyczną dla powyższych rozwiązań jest możliwość uzyskania pomocy na etapie przedsądowym i dalej – w sądzie. Ponadto Chorwacja stosuje model wsparcia nie tylko swoich obywateli, ale także azylantów i uchodźców, co w zdecydowany sposób poszerza krąg osób uprawnionych do uzyskania pomocy, bez preferencji dla swoich obywateli.

W zaprezentowanym zestawieniu świadomie zostały pominięte polskie rozwiązania (wcale nieidealne), choć wzorce pochodzące z innych państw warto uwzględnić przy okazji nowelizacji krajowych przepisów. W tym miejscu należałoby wyjaśnić kwestie ustawowe związane z częściową odpłatnością z tytułu udzielonej pomocy prawnej i w ten sposób na nowo zdefiniować kategorię „bezpłatności” (Przywora, Wróbel, 2022). Inne wątpliwości to te związane z potrzebą utrzymania lub likwidacją organu centralnej koordynacji usług pomocowych,

gwarancji konstytucyjnych czy tylko ustawowych oraz zapewnienia jednakowego poziomu świadczonej pomocy prawnej wszystkim osobom bez względu na źródło finansowania tych usług (Przywora, Wróbel, 2020). Praktyczne trudności dotyczyć mogą także sposobu i metod weryfikacji oceny stopnia „zamożności” lub „niezamożności” beneficjentów bezpłatnej pomocy i przyznawania wszystkim *ad hoc* takiego wsparcia, wystarczy przecież tylko oświadczenie (Bartnik, Kowalska, 2019, s. 48).

Bibliografia

Literatura

- Bartnik, A., Kowalska, K. (2019). *Nieodpłatna pomoc prawna*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Furman-Łajszczak, K. (2014). Historia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W: M. J. Skrodzka (red.), *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych* (s. 5–9). Warszawa: Wydawnictwo C. H. Beck.
- Jabłoński, M. (2019). Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na tle postanowień ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. W: A. Hauser, M. Urbaniak (red.), *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne* (s. 85–111). Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- Kilian, M. (2011). *Legal Aid in Germany*. Helsinki: ILAG.
- Parlicki, M. (2012). Poradnictwo obywatelskie jako aktywizacyjna forma pomocy oferowana jednostkom i rodzinom. W: A. Mirski (red.), *Szanse i wyzwania społeczne w okresie wychodzenia z kryzysu* (s. 113–132). Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM [*Państwo i Społeczeństwo*, 4, 113–132].
- Peisert, A., Schimanek, T., Waszak, M., Winiarska, A. (red.). (2013). *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce – stan obecny i wizje przyszłości*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Płoszka, A. (2019). *Publicznoprawny status osoby skrajnie ubogiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Przywora, B., Wróbel, A. (2020). *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawnoporównawczych*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Przywora, B., Wróbel, A. (2022). *Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.

System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa. (2013). Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

Wiaderek, G. (2017). *Miejsce organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa prawnego.* Warszawa: INPRIS.

Netografia

Constitution Belge. (b.d.). Pobrano z www.universalis.fr/encyclopedie/Constitution-belge (25.05.2025).

Croatian Ministry of Justice. (b.d.). Pobrano z www.mprh/beneficiaries-of-the-free-legal-aid (25.05.2025).

International Legal Aid Group. (b.d.). Pobrano z www.internationallegalaidgroup.org/images/miscdocs/ILAG_2017_National_Report_Belgium_Mr_Steven_Gibens.pdf (25.05.2025).

Legislative Council. (b.d.). Pobrano z www.legco.gov.hk/yr10-11/english/sec/library/101lin21-e.pdf (25.05.2025).

Ministerstwo Spraw Zagranicznych. (b.d.). Pobrano z www.msz.gov.pl/files/Informator%20Oekonomiczny%20pdf/Belgia%2002.pdf (25.05.2025).

Raad voor Rechtsbijstand. (b.d.). Pobrano z www.rvr.org/nl/about_rvr (19.05.2025).

Rechtwijzer. (b.d.). Pobrano z www.rechtwijzer.nl (19.05.2025).

Service Public Aide Juridictionelle. (b.d.) Pobrano z www.Service-public.fr/particularities/dosdroits (25.05.2025).

Sveriges Domstolar. (b.d.). Pobrano z www.domstol.se/Publikationer/Informationsmaterial/Legal_aid_in_Sweden.pdf (25.05.2025).

Vie-publique.fr. (b.d.). Pobrano z www.vie-publique.fr/documents-vp/cdad1.html (9.06.2025).