



**Instytut Wymiaru Sprawiedliwości**



**Poradnictwo obywatelskie w świetle badań  
prawnoporównawczych**

**dr hab. Bogusław Przywora  
dr Aleksander Wróbel**



**Prawa podstawowe**  
Warszawa 2020

**Autorzy:**

Bogusław Przywora – dr hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie

Aleksander Wróbel – dr nauk prawnych, LLM. Uppsala, adiunkt na Uniwersytecie Humanistyczno-Przyrodniczym im. Jana Długosza w Częstochowie

# Spis treści

<b>Wstęp</b>	<b>5</b>
<b>1. Pojęcie „poradnictwo obywatelskie” – próba zdefiniowania</b>	<b>9</b>
<b>2. Perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego</b>	<b>13</b>
2.1. Uwagi wstępne	13
2.2. System Organizacji Narodów Zjednoczonych	13
2.2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka	13
2.2.2. Konwencja dotycząca statusu uchodźcy	15
2.2.3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych	15
2.2.4. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych	17
2.2.5. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet	17
2.2.6. Konwencja o prawach dziecka	18
2.2.7. Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania	19
2.2.8. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych	20
2.3. System Rady Europy	22
2.3.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka	22
2.3.2. Europejska Karta Społeczna	24
2.3.3. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi	25
2.3.4. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej	26
2.3.5. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy	27
2.4. Regulacje Unii Europejskiej	29
2.4.1. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	29
2.4.2. Dyrektywa Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. dotycząca usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych	31
2.4.3. Dyrektywa Rady 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich	31
2.4.4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej	32
2.4.5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową	33

2.4.6.	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności	35
2.4.7.	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania	36
2.5.	Podsumowanie	37
<b>3.</b>	<b>Poradnictwo obywatelskie – analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw</b>	<b>39</b>
3.1.	Rozwiązania szwedzkie	39
3.1.1.	Uwagi wstępne	39
3.1.2.	Ewolucja instytucji pomocy prawnej	39
3.1.3.	Nieodpłatna pomoc prawna w ramach ubezpieczenia prawnego	42
3.1.4.	Instytucja poradnictwa prawnego	43
3.1.5.	Instytucja pomocy prawnej	46
3.1.6.	Organy w ramach systemu pomocy prawnej i poradnictwa prawnego	48
3.1.7.	Ujęcie statystyczne	49
3.1.8.	Wnioski	49
3.2.	Rozwiązania ukraińskie	50
3.2.1.	Uwagi wstępne	50
3.2.2.	Konstytucyjne umocowanie instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej	50
3.2.3.	Podstawy prawne realizacji przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej	52
3.2.4.	Organy odpowiedzialne za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej	55
3.2.5.	Dane statystyczne w zakresie skuteczności pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej	57
3.2.6.	Wnioski	58
3.3.	Rozwiązania w Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej	58
3.3.1.	Uwagi wstępne	58
3.3.2.	Ewolucja poradnictwa obywatelskiego	60
3.3.3.	Poradnictwo obywatelskie – podstawowe założenia	62
3.3.4.	Procedura udzielania porady w ramach poradnictwa obywatelskiego	63
3.3.5.	Organizacja poradnictwa obywatelskiego	64
3.3.6.	Finansowanie działalności poradnictwa obywatelskiego	67
3.3.7.	Wyzwania dla poradnictwa obywatelskiego	67
3.3.8.	Ujęcie statystyczne	68
3.3.9.	Wnioski	68
4.	Podsumowanie	69
	<b>Bibliografia</b>	<b>71</b>

# Wstęp

Do obowiązków państwa należy ochrona jednostki (obrona praw człowieka)<sup>1</sup>. Obowiązek ten ujmowany jest jako obowiązek pozytywny<sup>2</sup>, tzn. jego realizacja wymaga zaangażowania ze strony państwa w celu ochrony słabszej jednostki znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej<sup>3</sup>. Do takich aktywności państwa zaliczyć można system pomocy społecznej, w ramach którego mieści się poradnictwo obywatelskie. Celem opracowania jest przedstawienie podstaw prawnych dla tworzenia form poradnictwa obywatelskiego w świetle dokumentów międzynarodowych oraz ustawodawstw wybranych państw:

1. Królestwa Szwecji (jako przykład państwa o ukształtowanej demokracji);
2. Republiki Ukrainy (jako przykład „demokracji wschodzącej”);
3. Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (jako przykład państwa, w których obowiązuje system *common law*).

W niniejszej pracy posługujemy się kategorią modelu w znaczeniu normatywnym.

Na tle poradnictwa obywatelskiego powstają następujące pytania:

1. jak w dokumentach międzynarodowych oraz we wskazanych ustawodawstwach państw rozumiane jest poradnictwo obywatelskie;
2. czy można określić legalną definicję tego pojęcia;
3. w jakich relacjach poradnictwo obywatelskie pozostaje z pojęciem nieodpłatnej pomocy prawnej.

Uwzględnienie standardów wynikających z prawa międzynarodowego oraz europejskiego i Rady Europy ma istotne znaczenie w kontekście realizacji art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.<sup>4</sup>, z którego wynika, że Polska przestrzega wiążącego

---

<sup>1</sup> Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne*, t. 3, Warszawa 1984, s. 165.

<sup>2</sup> Szerzej np. C. Mik, *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak, Toruń 2004, s. 257–276; także: E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.

<sup>3</sup> Zob. też np.: I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013, s. 314–315; M. Florczak-Wątor, *Podstawy prawne obowiązków ochronnych państwa w Konstytucji RP*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019, s. 41; J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014, s. 21–26; S. Nitecki, *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018, s. 186; także zob.: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.

<sup>4</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

ją prawa międzynarodowego. Przykładowo wskazać można na realizację standardów Rady Europy w procesie wdrażania w życie standardów dotyczących demokracji, rządów prawa oraz w obszarze ochrony praw człowieka<sup>5</sup>. Polska deklaruje wolę wypełniania obowiązków wypływających ze źródeł prawa międzynarodowego<sup>6</sup>. Przestrzeganie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, z jednej strony, należy traktować jako konstytucyjny obowiązek, z drugiej zaś – należy odczytywać także jako realizację jednej z fundamentalnych zasad systemu prawnego oraz ustroju państwa<sup>7</sup>. Obowiązek przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego odnosi się zarówno do stosowania prawa międzynarodowego, jak i jego tworzenia w zgodzie z prawem międzynarodowym. Ma to znaczenie z punktu widzenia określenia minimalnych standardów pomocy prawnej<sup>8</sup>.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 9 Konstytucji RP należy traktować, z jednej strony, jako doniosłą deklarację wobec społeczności międzynarodowej, z drugiej zaś w kategoriach zobowiązania państwa do przestrzegania wiążącego prawa międzynarodowego<sup>9</sup>. Z unormowań art. 9 Konstytucji RP wynika obowiązek przestrzegania na obszarze Rzeczypospolitej obok unormowań krajowych przepisów stanowiących poza systemem krajowym organów prawodawczych. Z brzmienia tego przepisu wyprowadzić należy stwierdzenie, że system prawa obowiązującego w Polsce ma „charakter wieloskładnikowy”<sup>10</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że: „Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów”<sup>11</sup>. Polska,

<sup>5</sup> Szerzej np.: J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziaływująca na implementację standardów demokratycznych*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> Zob. też: P. Sarnecki, *Komentarz do art. 9 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.

<sup>7</sup> Zob. także: K. Wójtowicz, *Komentarz do art. 9 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, Komentarz do art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

<sup>8</sup> W piśmiennictwie zob. np.: S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 142.

<sup>9</sup> Zob. wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04.



ratyfikując umowy międzynarodowe, zobowiązała się do przestrzegania praw z nich wynikających<sup>12</sup>. W konsekwencji Europejska Konwencja Praw Człowieka<sup>13</sup> (EKPCz) jako umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego, podlegając bezpośredniemu stosowaniu przez wszystkie organy władzy publicznej z pierwszeństwem przed ustawami<sup>14</sup>.

Dlatego też prowadzenie badań porównawczych ma tak istotne znaczenie. Z punktu widzenia podejmowanego tematu należy ocenić, które rozwiązania międzynarodowe i europejskie wpływają na ustawodawstwo krajowe dotyczące instytucji poradnictwa obywatelskiego. Badania te stanowią rozwinięcie części ustaleń podjętych w pracy: B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019. Praca ta ukierunkowana była na analizę rozwiązań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej (w tym w ujęciu prawnoporównawczym), nie zaś na poradnictwo obywatelskie, które dotąd w Polsce nie było przedmiotem pogłębionych badań. W Polsce brak jest także monograficznego opracowania poświęconego zestawieniu poradnictwa prawnego i poradnictwa obywatelskiego z uwzględnieniem perspektywy prawnoporównawczej. Niniejsze badania wypełniają lukę w tym zakresie. Analiza prowadzona jest w kierunku poszukiwania podstaw prawnych dla konstruowania systemu poradnictwa obywatelskiego.

---

<sup>12</sup> Zob. także: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015, s. 134–136.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

<sup>14</sup> Por. L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, s. 36; dostępne na <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publicacje> (dostęp: 21 listopada 2020 r.).





# 1. Pojęcie „poradnictwo obywatelskie” – próba zdefiniowania

Poradnictwo obywatelskie należy do pojęć, które mają niejednolity charakter. Stąd też należy podjąć próbę określenia tego pojęcia przez wskazanie jego zakresu, zwłaszcza w odniesieniu do innych pojęć wynikających w pierwszej kolejności z unormowań ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>15</sup> (u.n.p.p.). W regulacji tej ustawodawca posługuje się wieloma pojęciami zakresowo zbliżonymi do pojęcia poradnictwa obywatelskiego, tj. pojęciem nieodpłatnej pomocy prawnej, edukacji prawnej oraz mediacji. Każde z tych pojęć wywołuje wątpliwości interpretacyjne<sup>16</sup>.

Z punktu widzenia tematu opracowania szczególne znaczenie ma pojęcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które „obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego” (art. 3a ust. 1 u.n.p.p.). Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje także nieodpłatną mediację (art. 3a ust. 2 u.n.p.p.). Ustawodawca przewidział również instytucję edukacji prawnej, obejmującą działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 3b ust. 1 pkt 5 u.n.p.p.).

Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie (art. 8 ust. 1 u.n.p.p.). Ponadto ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej „nie zwalnia organów administracji publicznej od wykonywania określonych w ustawach zadań w zakresie

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 294 ze zm.

<sup>16</sup> Zob. np. M. Jabłoński, *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na te postanowienia ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019, s. 96-100.

poradnictwa prawnego, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej” i „nie ogranicza działalności w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej” (art. 2 u.n.p.p.). Zatem ustawodawca przewiduje jednocześnie funkcjonowanie obok siebie wielu form bezpłatnego poradnictwa prawnego<sup>17</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o pomoc świadczoną przez adwokatów, radców prawnych czy notariuszy. Wprowadzenie instytucji poradnictwa obywatelskiego należy odczytywać jako uzupełnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest to szczególna pomoc skierowana przede wszystkim do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, niepełnosprawnych, niesamodzielnymi (niezaradnych). Z założenia poradnictwo obywatelskie ma stanowić instrument wsparcia dla takich osób w samodzielnym rozwiązywaniu problemów<sup>18</sup>.

Ujęcie ustawowe nieodpłatnego poradnictwa wywołuje wiele wątpliwości w kontekście rozumienia nieodpłatnej pomocy prawnej, która obejmuje:

- 1) poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach lub 2) wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, lub 3) udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, lub 4) sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym (art. 3 u.n.p.p.).

Nieodpłatną pomoc prawną w punktach powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej może świadczyć także doradca podatkowy, z zastrzeżeniem, że dotyczy „prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej” (art. 11 ust. 3 pkt 1 u.n.p.p.).

Instytucja poradnictwa występuje też w innych ustawach. Przykładowo, w art. 46 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>19</sup> (u.p.s.) zdefiniowane zostało poradnictwo specjalistyczne (w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne), świadczone osobom i rodzinom mającym trudności lub wykazującym potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (ust. 1). Ustawodawca określił sposoby realizacji poradnictwa:

- a) prawnego – „przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów” (art. 46 ust. 2 u.p.s.);

<sup>17</sup> B. Paxford, *Komentarz do art. 2 u.n.p.p.*, [w:] *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, red. B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, Warszawa 2016, s. 5.

<sup>18</sup> Zob. też: *Poradnictwo obywatelskie w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej*; <https://publicystyka.ngo.pl/poradnictwo-obywatelskie-w-systemie-nieodplatnej-pomocy-prawnej> (dostęp: 12 listopada 2020 r.).

<sup>19</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1876.

- b) psychologicznego „przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii” (art. 46 ust. 3 u.p.s.);
- c) rodzinnego, które „obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną” (art. 46 ust. 4 u.p.s.).

Do zadań własnych powiatu należy m.in. prowadzenie specjalistycznego poradnictwa (art. 19 pkt 2 u.p.s.). Poradnictwo specjalistyczne jest świadczeniem niepieniężnym z pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. g u.p.s.)<sup>20</sup>. Ponadto w ramach „interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy” (art. 47 ust. 3 u.p.s.).

W ustawie z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>21</sup> (u.rehab.) występuje poradnictwo zawodowe. W świetle art. 8 ust. 1 u.rehab.: „Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy”. Do realizacji tego celu niezbędne jest: „prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia” (art. 8 ust. 2 pkt 2 u.rehab.). Z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>22</sup> wynika, że zadania własne obejmują w szczególności sprawy „polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej” (art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy). Natomiast z art. 1 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>23</sup> wynika, że organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego „popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji”.

Administracja publiczna wykonuje wiele funkcji i zadań<sup>24</sup>. Jednym z zadań jest nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, które wymagają zaangażowania zarówno jednostek publicznych, jak i samorządu zawodowego, a także organizacji pozarządowych. Z jednej strony, jego realizacja stanowi istotną formę aktywizacji i integracji społecznej oraz zawodowej mieszkańców, z drugiej zaś ma znaczenie dla podniesienia poziomu świadomości obywatelskiej w życiu publicznym<sup>25</sup>. W proces świadczenia poradnictwa prawnego

<sup>20</sup> Zob. też np. postanowienie WSA w Poznaniu z 19 października 2017 r., II SAB/Po 47/16, LEX nr 2424828.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 426 ze zm.

<sup>22</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.

<sup>23</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 2277 ze zm.

<sup>24</sup> Szerzej: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.

<sup>25</sup> T. Schimanek, *Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne*, s. 81, <http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/Moliwoci....pdf> (dostęp: 12 listopada 2020 r.).

i obywatelskiego włączają się także korporacje i samorządy prawnicze. W klasycznym ujęciu poradnictwo prawne i obywatelskie opiera się jednak na dobrowolności i niedochodowości, jest związane zwłaszcza z działalnością organizacji pozarządowych oraz uniwersyteckimi poradniami prawnymi (klinikami prawa)<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Szerzej: np. A. Klich, *Idea pomocy prawnej w sprawach cywilnych a działalność klinik prawa*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014, s. 221-222; K. Flaga-Gieruszyńska, *Idea pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014, s. 58; T. Schimanek, *Możliwości...*, s. 221-222.

## 2. Perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego

### 2.1. Uwagi wstępne

Powstaje pytanie, czy prawo międzynarodowe i europejskie, a jeśli tak – to w jakim zakresie – determinuje ustawodawcę do wprowadzania przepisów dotyczących poradnictwa obywatelskiego<sup>27</sup>, w założeniu mającego służyć wyrównywaniu szans jednostki słabszej i urzeczywistnianiu zasady sprawiedliwości społecznej<sup>28</sup>. Pytanie to ma istotne znaczenie, biorąc pod uwagę okoliczność, że na przestrzeni kilkudziesięciu lat uchwalono (przyjęto) wiele regulacji międzynarodowych i europejskich, które wywierają znaczący wpływ na relacje między jednostką a władzą publiczną. Widoczne jest to zwłaszcza w dostępie do wymiaru sprawiedliwości<sup>29</sup>. W tym zaś obszarze instytucja poradnictwa obywatelskiego może mieć szczególne zastosowanie.

### 2.2. System Organizacji Narodów Zjednoczonych

#### 2.2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka

Pierwszym dokumentem, który powinien stanowić punkt wyjścia dla niniejszych rozważań, jest Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r.<sup>30</sup> Na jej temat powiedziano już wiele i znajduje to wyraz w wielu opracowaniach<sup>31</sup>. Na potrzeby niniejszych analiz należy

---

<sup>27</sup> W opracowaniu wykorzystano bazę źródeł prawa międzynarodowego, Rady Europy i Unii Europejskiej zawartą w pracy: B. Przywora, *Normatywny model przed sądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019. Analiza prowadzona jest w kierunku poszukiwania podstaw prawnych dla konstruowania systemu poradnictwa obywatelskiego.

<sup>28</sup> Na temat zasady sprawiedliwości społecznej – zob. np.: W. Sokolewicz, M. Zubik, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 166–173; I. Lipowicz, *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 139–141.

<sup>29</sup> Szerzej: A. Płoszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019, s. 19; na temat pojęcia wymiaru sprawiedliwości zob. też: J. Nowacki, *Sprawiedliwość legalna a „wymiar sprawiedliwości”*, [w:] *Współczesne problemy procesu karnego i wymiaru sprawiedliwości. Księga ku czci Profesora Kazimierza Marszała*, red. P. Hofmański, K. Zgryzek, Katowice 2003, s. 300–313.

<sup>30</sup> Tekst dostępny na <http://libr.sejm.gov.pl/teko1/txt/onz/1948.html> (dostęp: 21 listopada 2020 r.).

<sup>31</sup> Zob. np. D. Całkiewicz, A. Rotkiewicz, *Prawo pomocy jako gwarancja prawa do sądu dla najuboższych w świetle prawa międzynarodowego i unijnego oraz w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu sędziowsko-administracyjnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 2, Warszawa 2014, s. 541; P. Przybysz, *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycyca, Kraków 1999, s. 350; J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 12, s. 11;

podkreślić jej znaczenie jako szczególnego rodzaju aktu poświęconego prawom człowieka, fundamentu dla tworzenia i konkretyzowania unormowań międzynarodowych. Z Powszechniej Deklaracji Praw Człowieka wynikają zobowiązania zarówno moralne, jak i polityczne dla państw członkowskich ONZ<sup>32</sup>. Należy mieć na względzie okoliczność, że wprowadzenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka nie ma charakteru wiążącego (jest rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ), jednakże jej unormowania zapoczątkowały proces kodyfikacji i rozwoju międzynarodowych standardów praw człowieka oraz systemu ochrony prawnej. W tym zaś zakresie kluczowe znaczenie ma prawo do sądu, stanowiące gwarancję ochrony praw człowieka<sup>33</sup>.

W świetle postanowień Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wszyscy rodzą się wolni i równi w godności i prawach (art. 1), wszyscy też są równi wobec prawa i mają prawo do ochrony prawnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji (art. 7). Każdy też ma prawo do skutecznego odwołania się do kompetentnych sądów krajowych przeciwko czynom naruszającym prawa podstawowe przyznane przez konstytucję lub ustawy (art. 8).

We wskazanych przepisach można poszukiwać podstaw prawnych dla konstruowania form poradnictwa obywatelskiego. Jako źródło może posłużyć także art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyznający każdemu prawo, na warunkach pełnej równości, by jego sprawa była sprawiedliwie i publicznie rozpatrzona przez niezawisły i bezstronny sąd, który zadecyduje o jej prawach i obowiązkach albo o zasadności jakiegokolwiek oskarżenia w sprawie karnej skierowanej przeciwko niej. W pewnej mierze art. 11 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka również może stanowić taką podstawę, bowiem przesądza, że każdy oskarżony o czyn zabroniony korzysta z domniemania niewinności, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona zgodnie z prawem w procesie publicznym, w toku którego korzysta on z wszelkich gwarancji koniecznych dla swej obrony. Warto zwrócić uwagę również na art. 14 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, z którego wynika prawo ubiegania się o azyl i korzystania z niego w innym kraju w razie prześladowania. Nie można jednak powoływać się na to prawo w przypadku ścigania wszczętego z powodu popełnienia przestępstwa pospolitego (nie politycznego) lub czynu sprzecznego z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych<sup>34</sup>. Wskazane unormowania nie określają wprost bezpośrednio instytucji poradnictwa obywatelskiego, niemniej jednak pozwalają na jego wyprowadzenie w sposób pośredni w kontekście zapewnienia rzetelnego postępowania sądowego.

B. Przywora, *Free legal assistance as an instrument in protecting the right of foreigners in the Republic of Poland – a contributions to the discussion*, „Annuals of The Administration and Law” 2020, XX, z. 1, s. 31.

<sup>32</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019, s. 119.

<sup>33</sup> Zob. także: J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 732.

<sup>34</sup> Zob. też: K. Motyka, *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2004, s. 127.



### 2.2.2. Konwencja dotycząca statusu uchodźcy

Poradnictwo obywatelskie może być adresowane w szczególności do osób posiadających status uchodźcy. Stąd też z punktu widzenia tworzenia międzynarodowych podstaw poradnictwa obywatelskiego w odniesieniu do ochrony praw uchodźcy<sup>35</sup> należy podkreślić znaczenie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców<sup>36</sup> (sporządzonej w Genewie 28 lipca 1951 r.)<sup>37</sup>. Przykładowo, poradnictwo obywatelskie mogłoby znaleźć zastosowanie w realizacji art. 16 Konwencji, z którego wynika prawo uchodźcy do swobodnego dostępu do sądów na terytoriach wszystkich umawiających się Państw (ust. 1), tym bardziej, że Konwencja wprost akcentuje status uchodźcy w państwie, w którym ma stałe miejsce zamieszkania. Uchodźca w zakresie dostępu do sądów czy pomocy prawnej powinien być traktowany jak obywatel państwa (ust. 2). Należy ponadto uwzględnić art. 25 Konwencji, zgodnie z którym: „Jeżeli korzystanie z prawa przez uchodźcę wymagałoby zwykle pomocy władz obcego państwa, do którego nie może się zwrócić, Umawiające się Państwo, na którego terytorium stale zamieszkuje, spowoduje, by tę pomoc otrzymał od jego własnych władz albo od jakiegoś organu międzynarodowego” (ust. 1). W realizacji postanowień Konwencji istotne znaczenie ma skuteczny system poradnictwa obywatelskiego w odniesieniu do uchodźców, obejmujący pomoc administracyjną czy psychologiczną, a w pewnej mierze też przedsądową pomoc prawną rozumianą w kategoriach poinformowania uchodźcy o jego prawach i obowiązkach.

### 2.2.3. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych

Podstaw prawnych dla poradnictwa obywatelskiego dostarczają także unormowania Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>38</sup> (MPPOiP) (otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.<sup>39</sup>). Przemawia za tym fragment wstępu do Paktu, świadczący o istotnej wadze zobowiązań pozytywnych dla prawa międzynarodowego<sup>40</sup>: „uznając, że prawa te wynikają z przyrodzonej godności człowieka, uznając, że zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka ideał wolnej istoty ludzkiej korzystającej z wolności obywatelskiej i politycznej oraz wyzwolonej od lęku i niedostatku może być osiągnięty tylko wówczas, kiedy zostaną stworzone warunki zapewniające każdemu korzystanie z praw obywatelskich i politycznych oraz gospodarczych, społecznych i kulturalnych”. Z unormowań

<sup>35</sup> Por. też: R. Wieruszewski, P. Stupak, *Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Polsce*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019, s. 243.

<sup>36</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

<sup>37</sup> Zob. także: B. Przywora, *Free...*, s. 33.

<sup>38</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

<sup>39</sup> Zob. też R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych*. Komentarz, Warszawa 2012.

<sup>40</sup> J. Czepek, *Zobowiązania...*, s. 21.



Paktu wynika szereg obowiązków. Każde z państw stron Paktu zobowiązało się przestrzegać uznanych w nim praw i zagwarantować te prawa osobom znajdującym się na jego terytorium oraz podlegającym jego jurysdykcji, niezależnie od jakichkolwiek różnic (np. rasy, koloru skóry, płci, języka, religii, poglądów politycznych lub innych czy pochodzenia narodowego) (art. 2 ust. 1 MPPOiP) oraz do podjęcia odpowiednich działań w celu wprowadzenia środków ustawodawczych lub innych, zapewniających realizację praw wynikających z Paktu (art. 2 ust. 2 MPPOiP). Do instrumentów służących realizacji tych unormowań można zaliczyć poradnictwo obywatelskie. Państwa zobowiązały się także do zapewnienia:

- a) każdemu skutecznego środka ochrony prawnej w razie naruszenia wolności lub praw wynikających z Paktu;
- b) aby prawo każdego człowieka do środka ochrony prawnej było określone przez właściwe władze sądowe, administracyjne lub ustawodawcze albo przez jakąkolwiek inną właściwą władzę, przewidzianą w systemie prawnym danego państwa, oraz rozwoju instrumentów ochrony prawnej na drodze sądowej;
- c) realizacji przez właściwe władze środków ochrony prawnej (art. 2 ust. 3 MPPOiP)<sup>41</sup>.

Podstawy do formułowania instrumentów poradnictwa obywatelskiego daje także art. 14 MPPOiP<sup>42</sup>. W świetle tego unormowania wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdemu przyznano też prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych (ust. 1)<sup>43</sup>. Osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach równości, m.in. do zapewnienia odpowiedniego czasu oraz możliwości na przygotowanie obrony i zagwarantowanie porozumienia się z wybranym obrońcą (art. 14 ust. 3 lit. b MPPOiP), osobistej obrony lub przez wybranego obrońcę. Istotne znaczenie ma także zapewnienie osobie oskarżonej otrzymania informacji, jeśli nie ma obrońcy, o istnieniu powyższego prawa oraz posiadania obrońcy wyznaczonego dla niej w każdym przypadku, gdy wymagają tego interesy sprawiedliwości, bez ponoszenia kosztów obrony, kiedy oskarżony nie dysponuje dostatecznymi środkami na jej pokrycie (art. 14 ust. 3 lit. d MPPOiP). Istotne znaczenie ma to, aby prawo do sądu nie było iluzoryczne (pozorne)<sup>44</sup>. Dlatego też art. 14 MPPOiP

<sup>41</sup> Zob. także: L. Garlicki, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 77 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016, s. 830-831.

<sup>42</sup> Na istotne znaczenie art. 14 MPPOiP zwraca uwagę także m.in. A. Bisztyga – zob. A. Bisztyga, *Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Nowe działania: ADR, e-sąd*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i wschodniej w latach 1990-2010*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011, s. 751; zob. także Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 90, 92-93.

<sup>43</sup> Por.: J. Gołaczyński, A. Krzywonos, *Prawo...*, s. 735; D. Całkiewicz, A. Rotkiewicz, *Prawo...*, s. 541.

<sup>44</sup> A. Witkowska, *Przeгляд przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012, s. 9; [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Przeł%20C3%84%E2%80%A6d\\_przepis%C4%82%C5%82w\\_zawieraj%C3%84%E2%80%A6cych\\_odniesienia\\_dotycz%C3%84%E2%80%A6ce\\_pomocy\\_prawnej\\_i\\_obywatelskiej.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Przeł%20C3%84%E2%80%A6d_przepis%C4%82%C5%82w_zawieraj%C3%84%E2%80%A6cych_odniesienia_dotycz%C3%84%E2%80%A6ce_pomocy_prawnej_i_obywatelskiej.pdf) (dostęp 14 listopada 2020 r.).

określa zakres minimalnych gwarancji przesądających o rzetelności procesu sądowego<sup>45</sup>. Wprowadzenie postanowienia Paktu nie stanowi podstawy obowiązku tworzenia poradnictwa obywatelskiego, jednakże – w sposób pośredni – formy poradnictwa obywatelskiego można ujmować jako mechanizmy gwarantujące standardy rzetelnego procesu sądowego, np. przez dostęp do profesjonalnej informacji o możliwości ubiegania się o pomoc prawną poczynając od momentu zatrzymania<sup>46</sup>.

#### 2.2.4. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Podstaw dla rekonstruowania dostępu do poradnictwa obywatelskiego należy poszukiwać również w postanowieniach Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (otwartego do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.)<sup>47</sup>, dotyczącego zabezpieczenia społecznego (art. 9). Strony tego Paktu zobowiązały się do udzielenia „jak najszerzej ochrony i pomocy rodzinie jako naturalnej i podstawowej komórce społeczeństwa, w szczególności przy jej zakładaniu i w okresie trwania odpowiedzialności rodziny za opiekę i wychowanie dzieci pozostających na jej utrzymaniu”, do otoczenia szczególną opieką „matki w rozsądnym okresie przed i po urodzeniu dziecka”, jak też do podjęcia specjalnych kroków „w celu zapewnienia ochrony i pomocy wszystkim dzieciom i młodzieży bez jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na pochodzenie lub inne przyczyny” (art. 10). Pakt gwarantuje również ochronę dzieci i młodzieży „przed wyzyskiem ekonomicznym i społecznym” (art. 10). Zapewnienie przez państwo bezpłatnego dostępu do systemu poradnictwa obywatelskiego (obejmującego zwłaszcza przed sądową nieodpłatną pomoc prawną) stanowi istotny element służący urzeczywistnieniu wskazanych postanowień Paktu.

#### 2.2.5. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet

Podstaw dla tworzenia form poradnictwa obywatelskiego można doszukiwać się także w Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18 grudnia 1979 r.)<sup>48</sup>. Państwa zobowiązały się do podjęcia we wszystkich dziedzinach (w tym przede wszystkim w obszarze życia politycznego, społecznego, gospodarczego i kulturalnego) działań dla zapewnienia pełnego rozwoju i awansu kobiet oraz zapewnienia im posiadania i wykonywania praw człowieka

<sup>45</sup> P. Przybysz, *Prawo...*, s. 350.

<sup>46</sup> S. Trociuk, *Pomoc...*, s. 142.

<sup>47</sup> Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169, zob. też Z. Kędzia, A. Hernandez-Połączyńska (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Komentarz*, Warszawa 2018.

<sup>48</sup> Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71.

oraz podstawowych wolności na zasadach równości z mężczyznami (art. 3). Realizacja tych postanowień wymaga zaangażowania wielu instytucji, w tym włączenia organizacji pozarządowych. Poradnictwo obywatelskie obejmujące pomoc prawną i psychologiczną mogłoby znaleźć tu zastosowanie.

### 2.2.6. Konwencja o prawach dziecka

Istotne znaczenie w kontekście konstruowania form poradnictwa obywatelskiego ma Konwencja o prawach dziecka (przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.). Konwencja jest międzynarodową umową ratyfikowaną przez Polskę<sup>49</sup>, a ponadto Polska ratyfikowała dwa protokoły dodatkowe do Konwencji<sup>50</sup>. Konwencja określa podstawowe zasady uznawane przez strony traktatu. Analiza unormowań Konwencji wskazuje na potrzebę funkcjonowania różnych form poradnictwa obywatelskiego w celu ochrony praw dzieci przed zagrożeniami. Stąd z Konwencji wynika w szczególności zobowiązanie do podejmowania aktywności dla ochrony dziecka przed wszelkimi formami przemocy fizycznej albo psychicznej, krzywdy, zaniedbania, złego traktowania lub wyzysku (w tym wykorzystywania w celach seksualnych) dzieci pozostających pod opieką (rodzica, opiekuna prawnego oraz innej osoby sprawującej opiekę nad dzieckiem). Poradnictwo obywatelskie (obejmujące świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej i psychologicznej) może być realizowane przez programy socjalne ukierunkowane na pomoc dzieciom oraz osobom sprawującym opiekę nad dzieckiem oraz inne formy działań prewencyjnych (art. 19 Konwencji). Zwłaszcza poradnictwo obywatelskie może służyć realizacji przepisów Konwencji odnoszących się do specjalnej ochrony i pomocy dla dziecka pozbawionego czasowo albo na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku (art. 20 ust. 1 Konwencji). W pewnej mierze poradnictwo obywatelskie może mieć znaczenie dla ochrony i pomocy dziecku ubiegającemu się o status uchodźcy lub uważanemu za uchodźcę w świetle odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego lub wewnętrznego stosowanego postępowania (art. 22 Konwencji), jak też jako instrument wzmacniający ochronę praw dziecka niepełnosprawnego (art. 23 ust. 2 Konwencji), wspomaganie rodziców lub innych osób odpowiedzialnych za dziecko w jego rozwoju (art. 27 ust. 3 Konwencji). Poradnictwo obywatelskie może być również rozumiane w kategoriach systemu bezpłatnej pomocy prawnej czy też psychologicznej. Przy tym rozumieniu zaś może stanowić narzędzie gwarantujące dzieciom pozbawionym wolności prawo do uzyskania

<sup>49</sup> Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.

<sup>50</sup> Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie angażowania dzieci w konflikty zbrojne, przyjęty w Nowym Jorku 25 maja 2000 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 91, poz. 608) oraz Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjęty w Nowym Jorku 25 maja 2000 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 76, poz. 494).

niezwłocznego dostępu do prawnej lub innej odpowiedzialnej pomocy i prawo obrony praw przed sądem lub inną kompetentną, niezawisłą i bezstronną władzą oraz domagania się niezwłocznej decyzji w tej sprawie (art. 37 lit. d Konwencji). System poradnictwa obywatelskiego mógłby wpisywać się także w realizację postanowień Konwencji w obszarze tworzenia unormowań, procedur czy instytucji, służących ochronie nieletnich dzieci: zwłaszcza dzieci podejrzanych, oskarżonych bądź uznawanych winnymi naruszenia przepisów prawa karnego (art. 40 ust. 3 Konwencji).

### **2.2.7. Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania**

Podstaw prawnych do budowy ustawodawstwa w obszarze poradnictwa obywatelskiego można doszukiwać się również w unormowaniach Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1984 r.<sup>51</sup> Poradnictwo obywatelskie może stanowić jeden z instrumentów w realizacji celów Konwencji – dotyczy to osób zagrożonych torturami albo pomoc prawną osobom, które poddane były już torturom. Konwencja zobowiązuje państwa do podejmowania skutecznych środków, w szczególności istotne znaczenie ma podejmowanie inicjatyw ustawodawczych, a także działań administracyjnych oraz sądowych dla „zapobieżenia stosowaniu tortur na całym terytorium znajdującym się pod jego jurysdykcją” (art. 2 ust. 1 Konwencji). Do katalogu takich środków można zaliczyć również zagwarantowanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Konwencja w art. 9 ust. 1 nakłada również obowiązek udzielania wzajemnie pomocy we wszelkich postępowaniach karnych dotyczących przestępstw określonych w art. 4 Konwencji (zgodnie z art. 4 ust. 1 Konwencji: „Każde Państwo Strona zapewnia, aby wszelkie akty tortur stanowiły przestępstwa w rozumieniu jego prawa karnego. Powyższe odnosi się również do usiłowania użycia tortur i do czynów jakiegokolwiek osoby, stanowiących współudział lub udział w stosowaniu tortur”). Zwrócić należy uwagę także na art. 3 ratyfikowanego przez Polskę Protokołu fakultatywnego do tej Konwencji<sup>52</sup>. Poradnictwo obywatelskie może stanowić instrument uzupełniający w realizacji krajowego mechanizmu prewencji.

<sup>51</sup> Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378.

<sup>52</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

### 2.2.8. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych

Źródłem dla poradnictwa obywatelskiego można poszukiwać także w Deklaracji praw osób umysłowo upośledzonych (przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 20 grudnia 1971 r.) oraz w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r.)<sup>53</sup>. Zwłaszcza postanowienia Konwencji w tym zakresie mają istotne znaczenie. Konwencja wskazuje kierunki, w jakich powinna koncentrować się aktywność państwa, pozostawiając państwu wybór środków w tym zakresie<sup>54</sup>. Jej celem pozostaje „popieranie, ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkie osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności” (art. 1 Konwencji). Konwencja opiera się na kilku zasadach, m.in.:

1. niedyskryminacji,
2. pełnego i skutecznego udziału oraz włączenia w społeczeństwo,
3. równości szans i dostępności (art. 3 Konwencji).

Do obowiązków państwa należy podjęcie działań w celu zapewnienia racjonalnych usprawnień (art. 5 Konwencji). W tym obszarze poradnictwo obywatelskie może znaleźć zastosowanie. W pewnej mierze instytucja ta może służyć realizacji art. 4 ust. 1 Konwencji, tj. może stanowić formę odpowiednich środków ustawodawczych, administracyjnych i innych w celu wdrożenia praw uznanych w Konwencji; zmiany lub uchylecia obowiązujących ustaw, przepisów wykonawczych, zwyczajów i praktyk dyskryminujących osoby niepełnosprawne; uwzględnienia wymogu ochrony i popierania praw człowieka w odniesieniu do osób niepełnosprawnych w każdej polityce i w każdym programie działania; powstrzymywania się od działań lub praktyk, które są niezgodne z niniejszą Konwencją; podejmowania wszelkich działań w celu wyeliminowania dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność przez jakąkolwiek osobę, organizację lub prywatne przedsiębiorstwo; zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępnej informacji o przedmiotach ułatwiających poruszanie się, urządzeniach i wspomagających technologiach, a także o innych formach pomocy, usług i ułatwień. Poradnictwo obywatelskie może stanowić jedną z form aktywności państwa w kierunku stopniowego osiągnięcia stanu pełnej realizacji praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, bez uszczerbku dla tych zobowiązań zawartych w Konwencji, które zgodnie z prawem międzynarodowym mają skutek natychmiastowy (art. 4 ust. 2 Konwencji).

Poradnictwo obywatelskie wpisuje się w realizację zobowiązania do zagwarantowania osobom niepełnosprawnym, na zasadzie równości z innymi osobami, skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym przez wprowadzenie unormowań proceduralnych i innych odpowiednich działań dostosowanych do ich wieku, w celu ułatwienia skutecznego

<sup>53</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.

<sup>54</sup> Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu sprawy o sygn. K 37/13 odniósł się do znaczenia postanowień Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych: zob. wyrok TK z 8 czerwca 2016 r., K 37/13, OTK-A 2016, poz. 28.



udziału, bezpośrednio lub pośrednio, zwłaszcza jako świadków, we wszelkich postępowaniach prawnych, w tym na etapie śledztwa i innych form postępowania przygotowawczego. W celu wzmocnienia gwarancji skutecznego dostępu osób niepełnosprawnych do wymiaru sprawiedliwości, na zasadzie równości z innymi osobami, jednym z takich działań mogą być działania edukacyjne, szkolenia osób pracujących w wymiarze sprawiedliwości, w tym w policji i więziennictwie (art. 13 Konwencji). Obowiązkiem państwa jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym systemu kształcenia umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym, zmierzającego w szczególności do pełnego rozwoju potencjału oraz poczucia godności i własnej wartości, a także wzmocnienia poszanowania praw człowieka, podstawowych wolności i różnorodności ludzkiej (art. 24 ust. 1 lit. a Konwencji). W tym obszarze poradnictwo obywatelskie może mieć istotne znaczenie.

W ramach szerokiej swobody w zakresie zapewnienia skuteczności ochrony osób niepełnosprawnych ustawodawca może wprowadzić poradnictwo obywatelskie zwłaszcza w kontekście wzmocnienia ochrony praw osób niepełnosprawnych, np. równych szans i jednakowego wynagrodzenia za pracę jednakowej wartości, bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, włączając w to ochronę przed molestowaniem i zadośćuczynienie za doznane krzywdy, zapewnienie, by osoby niepełnosprawne korzystały z praw pracowniczych i prawa do organizowania się w związki zawodowe, na zasadzie równości z innymi osobami, czy umożliwienie osobom niepełnosprawnym skutecznego dostępu do ogólnych programów poradnictwa specjalistycznego i zawodowego, usług pośrednictwa pracy oraz szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego (art. 27 ust. 1 lit. b, c, d Konwencji). Państwo powinno przyjąć odpowiednią politykę (strategię działania) w kierunku skonstruowania rozwiązań systemowych, uwzględniając w niej zarówno instytucje pomocy społecznej, jak i organizacje pozarządowe. Istotną rolę w tym procesie również może odgrywać instytucja poradnictwa obywatelskiego, w ramach której prowadzone byłyby w szczególności zadania w obszarze edukacji (w tym edukacji prawnej). Poradnictwo obywatelskie mogłoby stanowić odpowiedź państwa w kierunku wyrównywania szans w korzystaniu przez osoby niepełnosprawne z przysługujących im wolności oraz praw.

## 2.3. System Rady Europy

### 2.3.1. Europejska Konwencja Praw Człowieka

Podstaw dla budowy systemu poradnictwa obywatelskiego poszukiwać należy w unormowaniach Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>55</sup>, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. Jej postanowienia mają dominujące znaczenie w obszarze kształtowania standardów praw jednostki<sup>56</sup>. Konwencja stanowi instrument ochrony praw i wolności w stosunkach wertykalnych. Jej rolą jest ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją ze strony państwa oraz zapewnienie jednostkom ochrony w stosunkach horyzontalnych przez podejmowanie pozytywnych działań (państwo gwarantem praw jednostki<sup>57</sup>).

W kontekście budowy form poradnictwa obywatelskiego istotne znaczenie ma art. 6 EKPCz, wyznaczający standardy prowadzenia rzetelnego procesu sądowego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy<sup>58</sup>. Przepis ten stanowi ogólną zasadę o szerokim jej zastosowaniu (ust. 1), a także określa szczegółowe gwarancje postępowania w sprawach karnych (ust. 2 i 3)<sup>59</sup> oraz niezbędne cechy dotyczące struktury wymiaru sprawiedliwości i przebiegu postępowania<sup>60</sup>. W kolejnych ustępach art. 6 EKPCz przyznaje oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą co najmniej prawo do:

1. niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;
2. posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;
3. bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania

<sup>55</sup> Na temat konwencji zob. np.: L. Garlicki, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010; A. Bisztyga, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3, s. 180; P. Kruszyński, *Zasada prawa do obrony w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – zagadnienia wybrane*, [w:] *Gaudium in litteris est. Księga Jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Warszawa 2005; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.

Por. np. M. Florczak-Wątor, *Rola sądów i trybunałów w kształtowaniu koncepcji horyzontalnego działania praw jednostki*, [w:] *Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki*, red. M. Florczak-Wątor, Kraków 2015, s. 13.

<sup>56</sup> Zob. także: M. Granat, *Prawo...*, s. 120; J. Jaskiernia, *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020, s. 252–253.

<sup>57</sup> Por. np. M. Florczak-Wątor, *Rola...*, s. 13.

<sup>58</sup> Szerzej np.: A. Bisztyga, *Prawo...*, s. 751; P. Sarnecki, *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 241; zob. także: M.A. Nowicki, *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2013, s. 151–171; B. Przywora, *Normatywny...*, s. 89–104.

<sup>59</sup> Szerzej zob. np.: M. Wąsek-Wiaderek, *Prawo oskarżonego do posiadania obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, red. K. Ślebzak, t. 6, Warszawa 2012, s. 331–360; P. Hofmański, A. Wróbel, *Komentarz do art. 6 EKPCz*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010, s. 246–443.

<sup>60</sup> Por. J. Podkowik, *Wymogi europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczące sądownictwa wojskowego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3(98), s. 86.



z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości;

4. przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia;
5. korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie (ust. 3).

Poradnictwo obywatelskie może stanowić instrument wzmacniający zwłaszcza realizację art. 6 ust. 3 lit. c EKPCz w zapewnieniu posiadania obrońcy z urzędu już na początkowym etapie postępowania karnego przez stworzenie osobom niemającym wystarczających środków realnego dostępu do informacji o warunkach dostępu do pomocy prawnej i możliwości korzystania z tej pomocy<sup>61</sup>. Dla przykładu podkreślić należy wyrok Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Salduz przeciwko Turcji* z 27 listopada 2008 r. (skarga nr 36391/02)<sup>62</sup>. Standard przyjęty w tym rozstrzygnięciu przez ETPCz znalazł zastosowanie w późniejszym orzecznictwie ETPCz (ujmowany jest jako tzw. doktryna *Salduz*). Wynika z niej niedopuszczalność dowodowego wykorzystania obciążających wyjaśnień, złożonych w postępowaniu przygotowawczym przez podejrzanego pod nieobecność obrońcy albo w przypadku, kiedy podejrzanym nie miało być możliwości kontaktu z obrońcą przed przystąpieniem do przesłuchania<sup>63</sup>.

Konwencja tworzy tzw. minimalny standard praw oskarżonego<sup>64</sup> (tj. rozpatrywanie spraw w rozsądnym terminie<sup>65</sup> oraz prawo do bezpłatnego obrońcy z urzędu, gdy jest to determinowane dobrem wymiaru sprawiedliwości oraz w sytuacji braku odpowiednich środków na opłacenie kosztów obrony<sup>66</sup>).

W pewnym stopniu podstaw do tworzenia poradnictwa obywatelskiego można poszukiwać również w art. 13 EKPCz, z którego wynika prawo do skutecznego środka odwoławczego oraz w art. 14 EKPCz, z którego wynika, że korzystanie z praw i wolności wymienionych w Konwencji powinno być zapewnione z wyłączeniem dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn<sup>67</sup>.

<sup>61</sup> S. Trociuk, *Pomoc...*, s. 142.

<sup>62</sup> Zamieszczony na stronie internetowej <https://www.ms.gov.pl/pl/orzeczenia-etpcz/download,561,o.htm> (dostęp: 13 grudnia 2020 r.); Wielka Izba zmieniła wyrok Trybunału, wydany w siedmioosobowym składzie, w którym Trybunał uznał, że nie doszło do naruszenia prawa do obrony.

<sup>63</sup> Por. M. Wąsek-Wiaderek, *Prawo...*, s. 346.

<sup>64</sup> W piśmiennictwie zob. np. P. Przybysz, *Prawo...*, s. 350; zob. też: D. Całkiewicz, A. Rotkiewicz, *Prawo...*, s. 542.

<sup>65</sup> Szerzej: S. Waltoś, *Zasada w polskim procesie karnym*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 3, cz. 1, *Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014, s. 303; C. Mik, *Teoria...*, s. 265.

<sup>66</sup> Zob. np. J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo dostępu do adwokata w Polsce w świetle dyrektywy 2013/48/UE*, „Palestra” 2015, nr 7–8, s. 244.

<sup>67</sup> Szerzej: M.A. Nowicki, *Komentarz do art. 14 EKPCz*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2017.

W świetle poczynionych ustaleń można stwierdzić, że z art. 6, 13 i 14 EKPCz można wywieść pośrednio obowiązek pozytywny państwa skonstruowania efektywnego systemu pomocy (prawnej) w celu efektywnego prawa dostępu do sądu. Przy czym pozostawiono państwu swobodę w zakresie doboru form działania<sup>68</sup>. Poradnictwo obywatelskie adresowane do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej może stanowić element takiego systemu pomocy ze strony państwa, stanowiąc uzupełnienie już obowiązujących innych form w dochodzeniu praw. Takie rozumienie Konwencji wydaje się być uzasadnione, biorąc pod uwagę w szczególności argument, że została ona skonstruowana z zachowaniem znacznego stopnia ogólności, stąd też precyzyjne określenie uniwersalnych standardów, jakie wynikają z unormowań Konwencji odbywa się w procesie interpretacji dokonanej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>69</sup>. Przy tym ujęciu poradnictwo obywatelskie może stanowić instrument w realizacji strasburskich unormowań.

### 2.3.2. Europejska Karta Społeczna

Podstaw dla budowy modelu poradnictwa obywatelskiego dostarczają unormowania Europejskiej Karty Społecznej (EKS), konwencji Rady Europy (sporządzonej 18 października 1961 r.)<sup>70</sup>. Ma ona istotne znaczenie dla ochrony praw socjalnych<sup>71</sup>, m.in. do ochrony zatrudnienia i pracy, zabezpieczenia społecznego, edukacji, zdrowia, mieszkania, ochrony prawnej i społecznej. Europejska Karta Społeczna zobowiązuje do skutecznej ochrony praw pracownika; ustanowienia lub utrzymywania bezpłatnych służb zatrudnienia dla wszystkich pracowników; zapewnienia lub popierania zarówno odpowiedniego poradnictwa zawodowego, szkoleń i readaptacji zawodowej (art. 1 EKS), jak też, w miarę potrzeby, zapewnienia lub popierania służb udzielających pomocy osobom (w tym osobom niepełnosprawnym) w rozwiązywaniu problemów dotyczących wyboru zawodu i awansu zawodowego, uwzględniając indywidualne predyspozycje oraz związek tych predyspozycji z możliwościami zatrudnienia. Tego typu pomoc ma mieć charakter bezpłatny. Różne formy nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego mogą służyć urzeczywistnieniu tych unormowań. Tym bardziej, że z Europejskiej Karty Społecznej wynika zobowiązanie państwa do stworzenia lub utrzymywania systemu zabezpieczenia społecznego (art. 12 EKS). Poradnictwo obywatelskie może stanowić

<sup>68</sup> Zob. także: K. Flaga-Gieruszyńska, *Idea...*, s. 55.

<sup>69</sup> Por. M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny...*, s. 33-43; B. Przywora, *Normatywny...*, s. 103.

<sup>70</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67 ze zm.

<sup>71</sup> J. Jaskiernia, *Funkcje...*, s. 253; na temat Europejskiej Karty Społecznej zob. m.in.: B. Przywora, *Europejska Karta Społeczna jako wzorzec kontroli prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 3, Toruń 2017, s. 202-211; zob. również: M. Wujczyk, *Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy jako ponadpaństwowy organ ochrony praw człowieka*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Pogłodek, B. Przywora, Warszawa 2014; A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.

instrument dla realizacji (ochrony) art. 15 EKS, tj. w ramach podjęcia koniecznych środków w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym ułatwień szkoleniowych, w tym, jeżeli to konieczne, utworzenia wyspecjalizowanych instytucji publicznych lub prywatnych; wyspecjalizowanych służb pośrednictwa pracy, ułatwień w podejmowaniu pracy chronionej oraz środków dla zachęcania pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych) art. 16 (dotyczącego ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej rodziny) czy art. 19 (w obszarze ochrony praw pracowników migrujących i ich rodzin).

### 2.3.3. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi

Źródłem dla tworzenia form poradnictwa obywatelskiego można poszukiwać także w postanowieniach Konwencji w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (sporządzonej w Warszawie 16 maja 2005 r., a ratyfikowanej przez Polskę 22 października 2008 r.<sup>72</sup>). Celem Konwencji jest m.in.: zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi i ochrona praw człowieka ofiar handlu, stworzenie ramowego planu ochrony i pomocy ofiarom oraz świadkom, przy zagwarantowaniu równości płci, jak również zapewnienie skutecznego śledztwa i oskarżenia (art. 1 ust. 1 Konwencji). Podkreślono, że implementacja postanowień tej Konwencji, w szczególności korzystanie ze środków ochrony oraz promowania praw ofiar, będzie zagwarantowane bez dyskryminacji wynikającej z jakichkolwiek powodów (art. 3 Konwencji).

Poradnictwo obywatelskie może stanowić instrument w realizacji postanowień Konwencji w zakresie wzmocnienia skutecznych założeń polityki i programów zapobiegania handlowi ludźmi. Może to następować poprzez różnego rodzaju aktywności w ramach poradnictwa obywatelskiego: badania, informacje, kampanie uświadamiające i edukacyjne, inicjatywy społeczne i gospodarcze oraz programy szkoleniowe skierowane przede wszystkim do osób narażonych na możliwość stania się ofiarą handlu ludźmi oraz do osób zawodowo zajmujących się zwalczaniem handlu ludźmi (art. 5 ust. 2 Konwencji), a także podejmowanie przez strony Konwencji działań w celu umożliwienia legalnej migracji, w szczególności poprzez rozpowszechnianie precyzyjnych informacji przez odpowiednie placówki, na warunkach umożliwiających legalny wjazd i pobyt na jej terytorium (art. 5 ust. 4 Konwencji), stworzenie dla dzieci ochronnego otoczenia (art. 5 ust. 5 Konwencji). Właściwymi podmiotami w tym zakresie są organizacje pozarządowe, inne właściwe organizacje oraz czynniki społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się zapobieganiem handlu ludźmi oraz ochroną i pomocą ofiarom (art. 5 ust. 6 Konwencji).

Z Konwencji wynika także zobowiązanie do zapewnienia ofiarom dostępu, od momentu ich pierwszego kontaktu z właściwymi organami, do informacji dotyczących stosownych

<sup>72</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

postępowań sądowych i administracyjnych, w języku dla nich zrozumiałym oraz zagwarantowanie w prawie wewnętrznym prawa ofiar do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej na warunkach określonych w jej prawie wewnętrznym (art. 15 Konwencji). W tym zakresie podkreślić należy znaczenie poradnictwa obywatelskiego. Może ono mieć formę pomocy ofiarom (osobom, które doświadczyły nieludzkiego traktowania) już na etapie przedsądowym, tj. na etapie, w którym dowiadują się o przysługujących im prawach.

#### **2.3.4. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej**

Podstaw prawnych do zbudowania poradnictwa obywatelskiego można doszukiwać się również w unormowaniach Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule 11 maja 2011 r.<sup>73</sup> Konwencja ma na celu: 1) ochronę kobiet przed wszystkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie i eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; 2) przyczynianie się do eliminacji wszystkich form dyskryminacji kobiet oraz wspieranie rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn, w tym poprzez umacnianie samodzielnej pozycji kobiet; 3) stworzenie ogólnych ram, polityki i działań na rzecz ochrony i wsparcia wszystkich ofiar przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; 4) popieranie współpracy międzynarodowej, mającej na celu eliminację przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; 5) zapewnienie wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania dla skutecznej współpracy mającej na celu przyjęcie zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (art. 1 Konwencji).

Konwencja wyznacza kierunki ustawodawstw państw. Zobowiązuje strony w szczególności do wprowadzenia działań ustawodawczych i innych oraz wdrożenia ogólnokrajowej skutecznej, kompleksowej i skoordynowanej polityki obejmującej wszelkie właściwe środki mające na celu zapobieganie i zwalczanie form przemocy objętych zakresem Konwencji, a także zapewnienia holistycznego podejścia do przemocy wobec kobiet (art. 7 ust. 1). Poradnictwo obywatelskie wpisująłoby się w realizację unormowań Konwencji w zakresie przyjęcia odpowiedniego ustawodawstwa i innych środków, by zapobiegać formom przemocy objętym zakresem niniejszej Konwencji, popełnianych przez osoby fizyczne lub prawne (art. 12 ust. 1 i 2). Poradnictwo obywatelskie mogłoby też znaleźć zastosowanie w realizacji postanowień Konwencji dotyczących szkoleń osób mających zawodowy kontakt z ofiarami lub sprawcami wszystkich aktów przemocy objętych zakresem Konwencji. Mają one na celu zapobieganie oraz wykrywanie aktów przemocy, równości kobiet i mężczyzn, potrzeb i praw ofiar przemocy oraz sposobów zapobiegania wtórnej wiktymizacji (art. 15 ust. 1). Wymaga to zwłaszcza

<sup>73</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 961.

przyjęcia koniecznych regulacji ustawodawczych lub innych rozwiązań wspierających programy w zakresie nauczania sprawców przemocy domowej przyjmowania odpowiednich zachowań zakładających niestosowanie przemocy (art. 16 ust. 1 i art. 18 ust. 1).

W pewnym stopniu poradnictwo obywatelskie mogłoby być narzędziem w zapewnieniu ofiarom dostępu do odpowiednich regionalnych i międzynarodowych mechanizmów składania skarg indywidualnych i zbiorowych oraz dostępu do informacji w tym zakresie, wspierania i udzielania ofiarom fachowej i wrażliwej pomocy w składaniu skarg (art. 21 Konwencji). Ponadto instytucja poradnictwa obywatelskiego może stanowić formę środka prawnego mającego na celu zapewnienie specjalistycznych usług wsparcia doraźnego, krótko- i długoterminowego, dostępnych dla każdej ofiary aktu przemocy i ich dzieci (art. 22 Konwencji) lub wystarczającej liczby odpowiednich i łatwo dostępnych ośrodków świadczących pomoc ofiarom gwałtów lub przemocy seksualnej, zapewniających badania lekarskie i z zakresu medycyny sądowej, wsparcie pourazowe oraz poradnictwo (art. 25 Konwencji). Sprawnie funkcjonujący system udzielania poradnictwa obywatelskiego, w tym zwłaszcza na etapie przedsądowym, mógłby stanowić istotny instrument wpisujący się w urzeczywistnianie postanowień Konwencji.

### 2.3.5. Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy

Podstaw dla konstruowania form nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego poszukiwać należy także w zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy<sup>74</sup>. Standardy międzynarodowe to wspólnie ustalone kryteria czy też wzorce postępowania w określonych kwestiach. Szczególna rola standardów polega na wypracowaniu minimalnego katalogu praw i wolności jednostki, który powinien być zapewniony we wszystkich państwach.

Wprawdzie zalecenia nie mają prawnie wiążącego charakteru (opartego na umowach międzynarodowych), jednakże wpływają na kształt ustawodawstw<sup>75</sup>. Zalecenia Rady Europy znalazły odzwierciedlenie zarówno w europejskim, jak i w polskim orzecznictwie. Warto w szczególności zwrócić uwagę na doniosłe znaczenie uzasadnienia do przywoływanego już w pracy wyroku ETPCz z 27 listopada 2008 r. w sprawie *Salduz przeciwko Turcji*. W orzeczeniu tym ETPCz Trybunał odwołuje się do szeregu zaleceń, m.in. do:

1. zalecenia Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy w sprawie nowych sposobów postępowania w kwestii przestępczości nieletnich oraz roli organów

<sup>74</sup> B. Przywora, *Normatywny...*, s. 129–133.

<sup>75</sup> W piśmiennictwie na temat miękkiego prawa zob. także: K. Spryszak, *Uniwersalne standardy z obszaru „miękkiego prawa”*, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak Toruń 2017, s. 371.



wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich (Rec (2003)20), przyjętego 24 września 2003 r.;

2. minimalnych standardów traktowania więźniów (Rezolucja (73) 5 Komitetu Ministrów Rady Europy);
3. zalecenia Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (Rec (2006/2), przyjętego 11 stycznia 2006 r., wskazującego standardy, aby wszyscy więźniowie mieli prawo do porady prawnej.

Także Sąd Najwyższy w uzasadnieniach do swych orzeczeń odwoływał się do zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy. Przykładowo Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów w uchwale z 21 września 2000 r., III CZP 14/00<sup>76</sup>, odniósł się do problemu prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości (prawa do sądu), jako prawa człowieka oraz samego pojęcia pomocy prawnej, odwołując się m.in. do standardów międzynarodowych, które mają charakter miękkiego prawa międzynarodowego, tj. zalecenia Nr R(93) 1 z 8 stycznia 1993 r. Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich, dotyczącego skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa, w którym zalecono rządów państw członkowskich podejmowanie działań w celu ułatwiania tym osobom dostępu do prawa<sup>77</sup>.

Do wspomnianego zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy odwoływał się także w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny. Przykładowo w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie P 4/04<sup>78</sup> odnośnie do konstytucyjności przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących możliwości zwolnienia z kosztów sądowych w postępowaniu wieczystoksięgowym, Trybunał Konstytucyjny podkreślił znaczenie tego zalecenia odnoszącego się do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych.

Natomiast w uzasadnieniu wyroku z 25 listopada 2014 r. w sprawie K 54/13<sup>79</sup>, dotyczącego wyłączenia możliwości telefonicznego porozumiewania się tymczasowo aresztowanego z obrońcą Trybunał Konstytucyjny wskazał na rekomendacje zawarte w zaleceniu Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (Rec(2006)2) oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności<sup>80</sup>.

Istotne jest również zwrócenie uwagi na zalecenie CM/Rec (2008) 11 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zasad europejskich dotyczących kar i środków

<sup>76</sup> OSNC 2001, nr 2, poz. 21.

<sup>77</sup> Zob. także S. Trociuk, *Pomoc...*, s. 143.

<sup>78</sup> Wyrok TK z 7 września 2004 r., P 4/04, OTK-A 2004, nr 8, poz. 81.

<sup>79</sup> OTK-A 2014, nr 10, poz. 114.

<sup>80</sup> Dz.Urz. UE L 294, s. 1.

alternatywnych stosowanych wobec sprawców nieletnich, przyjęte przez Komitet Ministrów 5 listopada 2008 r. oraz na zalecenie CM/Rec (2009) 10 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie zintegrowanych strategii narodowych ochrony dzieci przed przemocą.

Zalecenia Komitetu Rady Ministrów choć nie mają charakteru wiążącego, to jednak mają znaczenie w określeniu kierunków organizacji sądownictwa, w celu optymalnego urzeczywistnienia standardów zwłaszcza EKPCz, MPPOiP czy KPP. Znaczenie zaleceń Rady Europy należy analizować z perspektywy politycznej, wpływają one bowiem pozytywnie na kształt ustawodawstw krajowych, wzmacniając europejski proces ujednociania standardów praw człowieka w zakresie objęcia ochroną (pomocą prawną) jak najszerzej grupy osób<sup>81</sup>.

## 2.4. Regulacje Unii Europejskiej

### 2.4.1. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Podstaw prawnych dla konstruowania form poradnictwa obywatelskiego dostarczają unormowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (ang. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, dalej: KPP lub Karta)<sup>82</sup>. Problematyka Karty była w piśmiennictwie dość szeroko podejmowana<sup>83</sup>. Na potrzeby niniejszych rozważań należy podkreślić jej znaczenie jako „aksjologicznych podstaw” do tworzenia nowych rozwiązań prawnych czy też instytucji na poziomie Unii Europejskiej. Warto zaznaczyć, że w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego<sup>84</sup>, którego integralną częścią jest Karta, prawa człowieka zyskały należną im rangę w Unii Europejskiej. Relacje między Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności określa art. 6 ust. 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>85</sup>. W świetle tych regulacji prawa podstawowe zagwarantowane w Konwencji oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa Unii Europejskiej, jako ogólne zasady prawa<sup>86</sup>. Z akapitu 4 preambuły do Karty wynika, że „w obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego

<sup>81</sup> O. Hałub, *Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4, s. 73; B. Przywora, *Normatywny...*, s. 133.

<sup>82</sup> Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r, s. 389.

<sup>83</sup> Zob. np. A. Wyrozumska, *Znaczenie prawne zmiany statusu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 26; B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 10; zob. także: R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 14; S. Biernat, *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012; A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020.

<sup>84</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

<sup>85</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.). Zob. także: M. Granat, *Prawo...*, s. 121.

<sup>86</sup> Zob. A. Bisztyga, *Europejska...*, s. 183–184.



oraz rozwoju naukowego i technologicznego, niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi”. Warto zwrócić uwagę na postanowienia preambuły Karty, w której odwołano się do „tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” (akapit 5 preambuły). Zgodzić należy się z poglądem A. Wróbla, że: „Pozytywizacja praw podstawowych dokonana Kartą nie może być jednak rozumiana jako jedynie potwierdzenie istniejącego w dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony katalogu tych praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego, należących do tzw. dorobku unijnego”<sup>87</sup>. Z Karty wynika zakaz dyskryminacji (art. 21 ust. 1 KPP). Każdy ma też prawo do dobrej administracji, tj. do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41 ust. 1 KPP) oraz prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu. Zatem Karta wskazuje głównie na tzw. obronę formalną<sup>88</sup>. Istotne znaczenie ma także art. 48 ust. 2 KPP, mający istotne znaczenie w zakresie gwarancji dotyczących prawa do obrony. W tych unormowaniach należy poszukiwać podstaw dla tworzenia form poradnictwa obywatelskiego.

Prawo do dobrej administracji wyznacza w znacznej mierze rolę administracji w systemie ustrojowym państwa<sup>89</sup>, przy respektowaniu konstytucyjnych zasad, w tym: prawa do bezstronnego rozpatrzenia i załatwienia sprawy, zasady zaufania do organów państwa oraz zasady sprawiedliwości społecznej i prawa do drugiej instancji<sup>90</sup>. Na ustawodawcy spoczywa bezwzględny zakaz stanowienia prawa sprzecznego z ustawą zasadniczą i bezwzględny nakaz stanowienia prawa z nią zgodnego<sup>91</sup>. Karta dostarcza podstaw do konstruowania systemu poradnictwa obywatelskiego. Wymaga to współpracy struktur państwowych, samorządu terytorialnego, samorządu zawodowego adwokatów i samorządu radców prawnych oraz organizacji pozarządowych. Skutecznie funkcjonujący system poradnictwa obywatelskiego stanowiłby instrument w realizacji standardów dobrej administracji. Administracja publiczna powinna przestrzegać zarówno ukształtowane zasady, jak i normy współżycia społecznego<sup>92</sup>.

<sup>87</sup> W piśmiennictwie np. A. Wróbel, *Preambuła*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 23.

<sup>88</sup> Zob. też: P. Wiliński, P. Karlik, *Komentarz do art. 42 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.

<sup>89</sup> Zob. także: L. Kieres, *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, s. 196, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79097/15\\_Kieres-L.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79097/15_Kieres-L.pdf) (dostęp: 21 listopada 2020 r.).

<sup>90</sup> Wyrok TK z 27 kwietnia 1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72.

<sup>91</sup> Zob. także: P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności*. Wybrane problemy, Kraków 2003, s. 64 i 67.

<sup>92</sup> Szerzej: T. Barankiewicz, *Etyczne treści prawa do dobrej administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016, s. 43–49.

### 2.4.2. Dyrektywa Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. dotycząca usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych

Z punktu widzenia dostarczenia argumentów dla konstruowania instytucji poradnictwa obywatelskiego znaczenie może mieć dyrektywa Rady 2003/8/WE z 27 stycznia 2003 r. 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<sup>93</sup>, której celem jest zachęcanie do ubiegania się o pomoc prawną przez osoby niemające wystarczających środków, gdy pomoc ta jest konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz zagwarantowania równego poziomu pomocy prawnej w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych, wspólnych norm odnoszących się do pomocy prawnej<sup>94</sup>. W świetle tej Dyrektywy pomoc prawna „powinna obejmować przedprocesową poradę prawną służącą rozstrzygnięciu sporu przed wniesieniem sprawy do sądu, pomoc prawną w trakcie wnoszenia sprawy do sądu oraz reprezentowanie w sądzie, a także pomoc w kosztach procesu lub zwolnienie z powyższych kosztów” (motyw 11 Dyrektywy)<sup>95</sup>. Warto odnotować, że w Dyrektywie zwrócono uwagę na szczególny wymiar przedprocesowej porady prawnej, jako instrumentu „zapobiegawczego” przed uruchamianiem postępowania sądowego. W realizację tych postanowień można włączyć działania mieszczące się w ramach poradnictwa obywatelskiego. W szczególności instytucja ta może służyć urzeczywistnieniu art. 3 Dyrektywy, w świetle którego osobom fizycznym biorącym udział w sporze przysługuje prawo do otrzymania stosownej pomocy prawnej w celu zapewnienia im skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, na warunkach określonych w Dyrektywie (ust. 1). Mowa tu o zapewnieniu „porady przedspornej” przed wniesieniem sprawy do sądu, jak też np. pomocy prawnej i reprezentowanie w sądzie, zwolnienie korzystającego z pomocy prawnej z kosztów sądowych lub pomoc w ich uiszczeniu (ust. 2).

### 2.4.3. Dyrektywa Rady 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich

Dla budowy systemu poradnictwa obywatelskiego znaczenie mają unormowania Dyrektywy Rady 2005/85/WE z 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich<sup>96</sup>.

<sup>93</sup> Dz.Urz. WE L 26, s. 41.

<sup>94</sup> S. Trociuk, *Pomoc...*, s. 143.

<sup>95</sup> Por. A. Witkowska, *Przełąd...*, s. 5–6.

<sup>96</sup> Dz.Urz. UE L 326, s. 13.

Przemawiają za tym założenia wynikające z preambuły „wprowadzenie minimalnych ram we Wspólnocie Europejskiej dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy” (motyw 5 Dyrektywy oraz art. 1). Dyrektywa wprowadza regulacje dotyczące pomocy prawnej, a istotne znaczenie ma art. 15 Dyrektywy – „Prawo do pomocy i reprezentacji prawnej”, określający podstawowe wytyczne dotyczące możliwości jej przyznawania. Zgodnie z tym unormowaniem państwa członkowskie „dopuszczają możliwość skutecznego konsultowania się przez osoby ubiegające się o azyl, na ich koszt własny, z doradcą prawnym lub innym doradcą, uprawnionym do takiej działalności lub posiadającym odpowiednie zezwolenie na podstawie prawa krajowego, w sprawach związanych z ich wnioskami o udzielenie azylu”. W tym zakresie zastosowanie może znaleźć instytucja poradnictwa obywatelskiego. Przemawia za tym także art. 15 ust. 2 Dyrektywy, tj. w sytuacji „negatywnej decyzji organu rozpatrującego, Państwa Członkowskie zapewniają, aby na wniosek przydzielona została bezpłatna pomoc lub reprezentacja prawna”. W tym artykule mowa o tym, że bezpłatna pomoc lub reprezentacja prawna przyznana może być jedynie na etapie postępowania przed sądem lub trybunałem, a „nie zaś w przypadku każdego bezpośredniego odwołania lub rewizji przewidzianych w ustawodawstwie krajowym, w tym w ponownym wysłuchaniu odwołania następującego po bezpośrednim odwołaniu lub rewizji”. Do obowiązków państwa członkowskiego należy zagwarantowanie, aby pomoc prawna nie była w sposób arbitralny ograniczana. W Dyrektywie dopuszczono możliwość określenia przez państwa członkowskie zasad dotyczących sposobów wypełniania i postępowania w sprawie wniosków o pomoc lub reprezentację prawną (art. 15 ust. 4), nakładania ograniczeń finansowych lub czasowych na świadczenie bezpłatnej pomocy lub reprezentację prawną, pod warunkiem że nie ograniczają one arbitralnie dostępu do pomocy lub reprezentacji prawnej (art. 15 ust. 5 lit. a). Ponadto państwa mogą wymagać całkowitego albo częściowego zwrotu poniesionych kosztów, jeżeli sytuacja finansowa wnioskodawcy ulegnie znaczącej poprawie lub jeżeli decyzja o przyznaniu takich świadczeń została podjęta na podstawie fałszywych informacji przedstawionych przez wnioskodawcę (art. 15 ust. 6 Dyrektywy). W tym zakresie może znaleźć zastosowanie instytucja poradnictwa obywatelskiego.

#### **2.4.4. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej**

Kolejną dyrektywą stanowiącą podstawę dla kształtowania się poradnictwa obywatelskiego jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>97</sup>. Dyrektywa ta

<sup>97</sup> Dz.Urz. UE L 180, s. 60.

przewiduje obowiązek zapewnienia, co do zasady, wnioskodawcom w postępowaniach odwoławczych, bezpłatną pomoc prawną i reprezentację ze strony osób uprawnionych do takich czynności na mocy prawa krajowego<sup>98</sup>. W realizacji tego unormowania zastosowanie może znaleźć instytucja poradnictwa obywatelskiego. Za pomocą tej instytucji wnioskodawcy na wszystkich etapach postępowania mogliby mieć możliwość konsultacji z doradcą lub zastępcą prawnym (pkt 23 preambuły). Kwestie te rozwinięte zostały precyzyjnie w art. 20 Dyrektywy, dotyczącym bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniach odwoławczych. Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 Dyrektywy: „Państwa członkowskie mogą postanowić, że bezpłatnych informacji prawnych i proceduralnych, o których mowa w art. 19, udzielają organizacje pozarządowe, specjaliści z organów publicznych lub wyspecjalizowane służby państwowe. Bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna, o których mowa w art. 20 Dyrektywy, są udzielane przez takie osoby dopuszczone lub uprawnione na mocy prawa krajowego”. Państwa członkowskie mogą postanowić, że bezpłatne informacje prawne i proceduralne oraz bezpłatna pomoc i reprezentacja prawna przysługują:

- a) jedynie osobom, które nie posiadają wystarczających środków; lub
- b) jedynie za pomocą usług świadczonych przez doradców lub zastępców prawnych wyraźnie wyznaczonych w ustawodawstwie krajowym do pomocy lub reprezentacji wnioskodawców (art. 21 ust. 2 Dyrektywy).

Z art. 22 Dyrektywy wynika natomiast obowiązek zapewnienia wnioskodawcom możliwości skutecznej konsultacji na ich własny koszt, z doradcą lub zastępcą prawnym, dopuszczonym lub uprawnionym do takiej działalności na mocy prawa krajowego, w sprawach związanych z ich wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej na wszystkich etapach postępowania. Państwa mogą zezwolić organizacjom pozarządowym na zapewnianie wnioskodawcom pomocy lub reprezentacji prawnej w postępowaniach przewidzianych w rozdziale III i rozdziale V Dyrektywy. Szczególne znaczenie może to mieć w kontekście realizacji art. 24 Dyrektywy (dotyczącego wnioskodawcy potrzebującego szczególnych gwarancji proceduralnych) oraz art. 25 Konwencji (gwarancji dla małoletnich bez opieki).

#### **2.4.5. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową**

Pośrednio podstawę dla konstruowania form poradnictwa obywatelskiego może stanowić Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>99</sup>. Przemawiają za tym unormowania preambuły do Dyrektywy, a także

<sup>98</sup> B. Przywora, *Free...*, s. 34.

<sup>99</sup> Dz.Urz. UE L 180, s. 96.

art. 9 Dyrektywy, z którego wynikają gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców. Istotne znaczenie z punktu widzenia warunków zatrzymania mają postępowania administracyjne. Decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy wydawana jest na piśmie przez organy sądowe lub administracyjne. W nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania (ust. 2). W przypadku zarządzenia zatrzymania przez organy administracyjne państwa członkowskie zapewniają – z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy – szybką sądową kontrolę legalności zatrzymania. W razie kontroli z urzędu legalność zatrzymania jest ustalana możliwie jak najszybciej po dokonaniu zatrzymania. Legalność zatrzymania jest kontrolowana możliwie jak najszybciej po wszczęciu odnośnego postępowania. W tym celu państwa członkowskie określają w prawie krajowym terminy przeprowadzania kontroli sądowej z urzędu lub kontroli sądowej na żądanie wnioskodawcy. Jeżeli zatrzymanie zostało w wyniku kontroli sądowej uznane za niezgodne z prawem, wnioskodawca jest natychmiast zwalniany (ust. 3). Zatrzymani są natychmiast informowani na piśmie – w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiały – o powodach zatrzymania, o określonych w prawie krajowym procedurach zaskarżenia nakazu zatrzymania oraz o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne (ust. 4). Zatrzymanie podlega kontroli przez organ sądowy w rozsądnych odstępach czasu, z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy, w szczególności w przypadku dłuższego okresu zatrzymania, zaistnienia nowych okoliczności lub jeśli dostępne będą nowe informacje, które mogą wpływać na legalność zatrzymania (ust. 5). W przypadku kontroli nakazu zatrzymania, przewidzianej w art. 9 ust. 3 Dyrektywy, państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego. Obejmuje to co najmniej przygotowanie wymaganych w ramach postępowania dokumentów oraz udział w rozprawie przed organami sądowymi w imieniu wnioskodawcy. Bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne są świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby – tak jak to dopuszcza lub na to zezwala prawo krajowe – których interes nie jest sprzeczny, ani faktycznie, ani potencjalnie, z interesem wnioskodawcy (ust. 6). Państwa członkowskie mogą także postanowić, że bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne przysługują:

- a) jedynie osobom pozbawionym wystarczających zasobów; lub
- b) jedynie w postaci usług świadczonych przez doradców prawnych lub innych doradców wyraźnie wyznaczonych zgodnie z prawem krajowym do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania (art. 9 ust. 7 Dyrektywy).



#### **2.4.6. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności**

Istotne znaczenie ma także Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności<sup>100</sup>. Zwrócić należy uwagę na art. 3 Dyrektywy dotyczący prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym. Chodzi o zapewnienie przez państwa członkowskie podejrzanym i oskarżonym prawa dostępu do adwokata w odpowiednim terminie i w sposób umożliwiający rzeczywiste i skuteczne wykonywanie przysługującego im prawa do obrony (ust. 1). Prawo to powinno być realizowane bez zbędnej zwłoki, poczynwszy od najwcześniejszego spośród następujących terminów:

- a) przed ich przesłuchaniem przez policję lub inny organ ścigania lub organ sądowy;
- b) w momencie prowadzenia przez organy ścigania lub inne właściwe organy czynności dochodzeniowych lub innych czynności dowodowych;
- c) niezwłocznie po pozbawieniu wolności;
- d) zanim zostali wezwani do stawienia przed sądem właściwym w sprawach karnych w odpowiednim czasie, zanim stawią się przed tym sądem (art. 3 ust. 2 Dyrektywy).

Obowiązkiem państwa członkowskiego pozostaje zapewnienie podejrzanym lub oskarżonym prawa do spotykania się na osobności oraz porozumiewania się z reprezentującym adwokatem, również przed przesłuchaniem przez policję lub inny organ ścigania lub organ sądowy, zagwarantowania prawa do obecności i skutecznego udziału adwokata w czasie ich przesłuchiwania (art. 3 ust. 3 Dyrektywy). Ponadto państwa powinny podjąć starania, aby udostępnić informacje ogólne mające ułatwić podejrzanym lub oskarżonym uzyskanie dostępu do adwokata (art. 3 ust. 4 Dyrektywy). Dyrektywa określa minimalne gwarancje w zakresie prawa dostępu do adwokata, które stanowią rozwinięcie unormowań dotyczących prawa do sądu wynikającego MPPOiP, EKPCz czy KPP<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Dz.Urz. UE L 294, s. 1.

<sup>101</sup> Szerzej np.: J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo...*, s. 244–246.

**2.4.7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania**

Celem Dyrektywy 2016/1919<sup>102</sup> jest zapewnienie skuteczności prawa dostępu do adwokata zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE, poprzez umożliwienie podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz osobom, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania, zgodnie z decyzją ramową Rady 2002/584/WSiSW korzystania z pomocy adwokata finansowanej przez państwa członkowskie (pkt 1 preambuły). Realizacja tego celu następuje przez ustanowienie wspólnych norm minimalnych w zakresie prawa do pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych, oskarżonych oraz osób, których dotyczy wnioski. W konsekwencji wdrożenie Dyrektywy doprowadzi do zwiększenia wzajemnego zaufania państw członkowskich do swoich systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, przyczyniając się tym samym do usprawnienia wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych (pkt 2 preambuły). Do obowiązków państw należy zapewnienie podejrzanych i oskarżonych, którzy nie mają wystarczających środków na pokrycie kosztów pomocy adwokata, prawa do pomocy prawnej z urzędu, gdy wymaga tego interes wymiaru sprawiedliwości (art. 4 ust. 1 Dyrektywy). W celu weryfikacji podstaw do przyznania pomocy państwa mogą zastosować ocenę sytuacji majątkowej i ocenę zasadności pomocy (art. 4 ust. 2 Dyrektywy). Do obowiązków państw należy przyznanie pomocy prawnej z urzędu bez zbędnej zwłoki, najpóźniej przed przesłuchaniem przez policję, inny organ ścigania lub organ sądowy, lub przed przeprowadzeniem czynności dochodzeniowo-śledczych lub dowodowych (art. 4 ust. 5 Dyrektywy). Pomoc ta udzielana jest jedynie dla celów postępowania karnego, w którym dana osoba jest podejrzany lub oskarżony o popełnienie czynu zabronionego (art. 4 ust. 6 Dyrektywy).

Dyrektywa przewiduje także pomoc prawną z urzędu w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania (art. 5) oraz zawiera przepisy dotyczące jakości usług w zakresie pomocy prawnej z urzędu i szkoleń (art. 7).

---

<sup>102</sup> Dz.Urz. UE L 297, s. 1.



## 2.5. Podsumowanie

Poradnictwo obywatelskie nie wynika wprost z dokumentów międzynarodowych. Podkreślenia wymaga jednak wypracowany już w XX w. w prawie międzynarodowym model praw człowieka i ich ochrony (akty o wymiarze uniwersalnym, w tym uchwalone przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., MPPOiP oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych), a także wśród aktów regionalnych – EKPCz i KPP<sup>103</sup>. Należy jednak mieć także na względzie, że normy prawa międzynarodowego i europejskiego mają charakter tzw. standardów minimalnych, co może prowadzić do wniosku, że dopuszczalne pozostaje wprowadzenie na poziomie ustawodawstw krajowych unormowań przewyższających standardy uniwersalne<sup>104</sup>. Stąd też w sposób pośredni rozumowanie to może prowadzić do wniosku, że wskazane unormowania stanowią w pewnej mierze punkt odniesienia dla tworzenia form poradnictwa obywatelskiego, zwłaszcza w kontekście zapewnienia dostępu do bezpłatnej pomocy (informacji) prawnej. Przy tym ujęciu poradnictwo obywatelskie może stanowić jeden z instrumentów urzeczywistniających realizację zarówno Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, MPPOiP, EKPCz czy KPP<sup>105</sup>. Podstawowe znaczenie ma zapewnienie pomocy prawnej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej w skutecznym urzeczywistnieniu prawa do sądu (uruchomieniu postępowania sądowego i dochodzenia swoich praw). Jedną z instytucji służących realizacji tego standardu może być poradnictwo obywatelskie, rozumiane jako bezpłatny dostęp do uzyskania profesjonalnej informacji o możliwości ubiegania się o pomoc prawną, począwszy od zatrzymania oraz zagwarantowanie skutecznej obrony. Dotyczy to zwłaszcza ochrony osób szczególnie narażonych na pokrzywdzenie (np. podejrzanych poniżej 18 lat, osób, które nie są w stanie samodzielnie ustalić swojej sytuacji ze względu na stan zdrowia, cudzoziemców, osób niepełnosprawnych, osób niezamożnych)<sup>106</sup>. Chodzi o zapewnienie tzw. minimalnego standardu praw oskarżonego, w szczególności: rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie<sup>107</sup> oraz nieodpłatnego dostępu do obrońcy z urzędu, w razie gdy jest to uzasadnione dobrem wymiaru sprawiedliwości (art. 6 ust. 3 lit. c EKPCz). Z art. 6 i 14 EKPCz wynikają pozytywne obowiązki państw zagwarantowania efektywnej i skutecznej ochrony jednostki, zbudowania efektywnego systemu pomocy prawnej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej w celu zabezpieczenia

<sup>103</sup> Zob. D. Dudek, *Czy zawsze zmiana prawa jest koniecznym remedium na każde naruszenie praw człowieka?*, [w:] IX Seminarium Warszawskie. *Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, s. 60, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publicacje> (dostęp: 21 listopada 2020 r.).

<sup>104</sup> D. Całkiewicz, A. Rotkiewicz, *Prawo...*, s. 541; P. Przybysz, *Prawo...*, s. 350.

<sup>105</sup> Zob. też: D. Dudek, *Czy zawsze...*, s. 60.

<sup>106</sup> Zob. także: S. Trociuk, *Pomoc...*, s. 142; M. Wąsek-Wiaderek, *Prawo...*, s. 359–360; I. Lipowicz, *O mądre...*, s. 314–315; B. Przywora, *Free...*, s. 41.

<sup>107</sup> W doktrynie szerzej: S. Waltoś, *Zasada...*, s. 303; C. Mik, *Teoria...*, s. 265.

skutecznego prawa dostępu do sądu. Poradnictwo obywatelskie może stanowić instrument w realizacji tego obowiązku jako jedna z form aktywności państwa<sup>108</sup>. Takie też wnioski wynikają z miękkiego prawa (ang. *soft law*)<sup>109</sup>, które choć nie ma charakteru powszechnie obowiązującego, może należy odczytywać w kategoriach zagwarantowania jak najszerzej grupie osób potrzebujących ochrony w skutecznym dochodzeniu przysługujących im praw<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Zob. także: K. Flaga-Gieruszyńska, *Idea...*, s. 55.

<sup>109</sup> O. Hałub, *Konstytucyjne...*, s. 73.

<sup>110</sup> B. Przywora, *Normatywny...*, s. 136.

## 3. Poradnictwo obywatelskie – analiza porównawcza na przykładzie wybranych państw

### 3.1. Rozwiązania szwedzkie

#### 3.1.1. Uwagi wstępne

Szwedzki system prawny nie zna bezpośredniego odpowiednika instytucji poradnictwa obywatelskiego, ma natomiast bardzo szeroko zakreśloną instytucję pomocy prawnej w postaci poradnictwa prawnego, pomocy prawnej oraz pomocy prawnej na podstawie przepisów regulujących postępowanie karne i cywilne. System ten jednak jest efektem długoletniej pracy ustawodawczej.

#### 3.1.2. Ewolucja instytucji pomocy prawnej

Pierwszy akt dotyczący pomocy prawnej dla ubogich osób został przyjęty w 1919 r. Zawierał on jednak dosyć szczątkowe rozwiązania<sup>111</sup>. Pierwszym bardziej uporządkowanym aktem prawnym dotyczącym pomocy prawnej w Królestwie Szwecji była ustawa o pomocy prawnej z 1 lipca 1973 r. (*Rättshjälpslagen*)<sup>112</sup> (dalej: RL 1973). Unormowania poprzedzające wprowadzenie tej ustawy polegały na regulacjach dających gwarancje zwolnienia z kosztów sądowych oraz przyznanie obrońcy z urzędu w sprawach karnych zgodnie z Kodeksem Postępowania Sądowych (*Rättegångsbalken*)<sup>113</sup>. Zwolnienie z kosztów mogło nastąpić w sytuacji, gdy strona nie mogła pokryć kosztów postępowania z uwagi na swoją sytuację finansową<sup>114</sup>.

Wskazywano, że pomoc prawna mogła być udzielona w dwóch formach. Pierwszą z nich było utworzenie instytucji udzielającej pomocy prawnej na poziomie samorządu terytorialnego. W ramach pomocy prawnej na poziomie samorządowym korzystano z tzw. modelu *Jämtland*. Nazwa pochodzi od nazwy powiatu, który jako pierwszy wprowadził to

---

<sup>111</sup> I. Schoultz, *Legal Aid in Sweden*, [w:] *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, red. O.H. Rønning, O. Hammerslev, Lund 2018, s. 45.

<sup>112</sup> *Rättshjälpslagen* (1972:429).

<sup>113</sup> *Rättegångsbalk* (1942:740).

<sup>114</sup> Regeringens proposition (Uzasadnienie do nowelizacji Instrumentu Rządzenia) 1996/97:9, s. 7.

rozwiązanie<sup>115</sup>. Podstawą tego modelu było założenie, że pomoc prawna była udzielana przy wsparciu finansowym ze strony państwa na niektórych obszarach powiatów oraz gmin na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy odpowiednią jednostką samorządu terytorialnego a Szwedzką Izbą Adwokacką (*Sveriges Advokatsamfund*). Druga forma to pomoc prawna w ramach postępowań przed sądem na poziomie ogólnopaństwowym<sup>116</sup>. Podkreślano jednak, że były to rozwiązania przyjmowane na poziomie samorządu terytorialnego i tym samym nie były one wprowadzone na poziomie ogólnopaństwowym. Jak już wskazano, system ten był finansowany ze środków samorządów terytorialnych<sup>117</sup>.

Wraz z wejściem w życie RL 1973 wprowadzono pomoc prawną w czterech różnych formach: ogólna pomoc prawna (*allmän rätts hjälp*), pomoc prawna w sprawach karnych (*rätts hjälp åt misstänkt i brottmål*), pomoc prawna w sprawach publicznych (*rätts hjälp genom offentlig bitrade*) oraz poradnictwo prawne (*rådgivning*). Ponadto przewidywano również możliwość opłacenia kosztów obrońcy w sprawach administracyjnych oraz w sprawach, w których powód dochodził świadczenia o zasiłek<sup>118</sup>.

Taka rozproszona pomoc i różnorodność form jej udzielania prowadziła do dużych wydatków budżetowych. W projekcie uzasadnienia do nowej ustawy podkreślano, że tylko w latach 1994–1995 koszty pomocy prawnej poniesione przez państwo wyniosły łącznie około 870 mln SEK. Podkreślono, że koszty te należało również powiększyć o takie wydatki jak np. opłaty kancelaryjne. Największą uwagę zwrócono na pomoc prawną w sprawach karnych, na którą przypadła kwota około 364 mln SEK, oraz ogólną pomoc prawną, na którą przypadła kwota w wysokości około 342 mln SEK<sup>119</sup>.

Przechodząc do krótkiego opisu każdej ze wspomnianych kategorii pomocy prawnej – ogólna pomoc prawna była udzielana w sprawach dotyczących osób fizycznych, jak również spraw z zakresu ochrony mienia. Wyjątki stanowią sprawy dotyczące umów przedmażeńskich, nieruchomości, gdy powód miał ubezpieczenie w zakresie pomocy prawnej, jak również w sprawach, w których powód nie miał uzasadnionego interesu w rozpatrzeniu sprawy. Ogólnym ogranicznikiem w tego rodzaju sprawach były progi dochodowe. Każda osoba o rocznym dochodzie przekraczającym 249 tys. SEK nie była uprawniona do pomocy prawnej. Przy dochodzie, który nie przekraczał wspomnianej kwoty, państwo pokrywało koszty pełnomocnika zawodowego oraz pozostałe koszty, takie jak m.in. koszty przeprowadzenia dowodów. Przy czym państwo nie pokrywało zwrotu kosztów procesowych na rzecz drugiej strony postępowania, w przypadku gdy powód przegrał sprawę<sup>120</sup>.

<sup>115</sup> P.S. Muther, *Reform of Legal Aid In Sweden*, *International Lawyer*, vol. 9, no. 3, s. 481–482, <https://core.ac.uk/download/pdf/216914158.pdf> (dostęp: 17.12.2020 r.).

<sup>116</sup> P.S. Muther, *Reform...*, s. 482–484.

<sup>117</sup> P.S. Muther, *Reform...*, s. 481–482.

<sup>118</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 78–79.

<sup>119</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 79.

<sup>120</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 79.

Pomoc prawna w postaci porady prawnej obejmowała jej udzielenie lub podobną pomoc prawną w wymiarze nieprzekraczającym godziny. Przy czym poradę prawną mogła otrzymać każda osoba niezależnie od posiadanych dochodów. Opłaty dla osoby udzielającej porady prawnej były naliczane za każde rozpoczęte 15 minut porady<sup>121</sup>.

Kolejnym rodzajem pomocy jest pomoc prawna dla podejrzanych w sprawach karnych, wypłacana w formie obrońcy z urzędu na podstawie rozdziału 21 Kodeksu Postępowania Sądowych (*Rättegångsbalk*)<sup>122</sup> (dalej: RB). Kwestia pokrywania środków w ramach pomocy w sprawach karnych była oparta zarówno na ustawie o pomocy prawnej z 1997 r. (*Rättshjälpslagen*) (dalej: RL 1997) w ramach tzw. innej pomocy prawnej, jak i innych źródłach państwowych<sup>123</sup>. Prawo do obrońcy z urzędu nie jest zależne od stanu finansów osobistych podejrzanego<sup>124</sup>.

Kolejnym rodzajem pomocy prawnej jest pomoc świadczona w sprawach, które dotyczą wolności poruszania się lub fizycznej integralności osoby. Wskazywano, że były to najczęściej sprawy z zakresu leczenia psychiatrycznego, opieki społecznej i ustawy o cudzoziemcach. Podobnie jak przy pomocy prawnej w sprawach karnych, tego rodzaju pomoc nie była uzależniona od dochodu osoby<sup>125</sup>.

Jednocześnie prawo szwedzkie zawierało regulacje dotyczące obrońcy z urzędu, gdy pomoc prawna była udzielana ofiarom określonych przestępstw na podstawie ustawy o pomocy prawnej dla ofiar przestępstw (*Lagen om målsägandebitråde*)<sup>126</sup>. Pomoc ta była udzielana niezależnie od dochodu osoby, której wyznaczono obrońcę z urzędu<sup>127</sup>.

Do przyjęcia nowej ustawy wspomniane formy pomocy prawnej były wielokrotnie nowelizowane i np. dopuszczano pomoc prawną w ramach spraw dotyczących umów przedmażeńskich. Jednocześnie wprowadzono ograniczenia otrzymania pomocy prawnej przy rozpoznawaniu podobnej sprawy w stosunku do tej samej osoby. Wyeliminowano także możliwość udzielania pomocy prawnej w tzw. sprawach pilotażowych (*pilotfallen*) – inaczej prejudycjalnych względem postępowania, które już się toczy albo też zostanie wszczęte w przyszłości. Są to sprawy, które zależą od toczącego się już postępowania albo też od sprawy już rozstrzygniętej, przy której fakty sprawy nie uległy zmianie. Była to duża liczba spraw dotyczących nielegalnego obiegu narkotyków i uznano, że w celu wprowadzenia oszczędności budżetowych należy drastycznie ograniczyć możliwość udzielenia pomocy prawnej w tego rodzaju sprawach. Wprowadzona zmiana zakładała, że pomoc prawna może zostać odroczone do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia prejudykatu, w którym okoliczności sprawy i dochodzone roszczenie są identyczne. Jeżeli w takim przypadku została przyznana

<sup>121</sup> Proposition 1981/82: 28, s. 12.

<sup>122</sup> *Rättegångsbalk* (1942:740).

<sup>123</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 80.

<sup>124</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 80.

<sup>125</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 81.

<sup>126</sup> *Lagen om målsägandebitråde* (1988:609).

<sup>127</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 80.

pomoc prawna w pierwotnej sprawie, która ma charakter prejudycjalny, to dalsze udzielenie pomocy prawnej w identycznej sprawie zostanie wstrzymane, co nie wyklucza, że państwo na późniejszym etapie pokryje koszty pomocy prawnej. W przeciwnym przypadku za pomoc prawna będzie całkowicie odpłatna<sup>128</sup>.

Mimo wprowadzonych nowelizacji podkreślano, że tak utworzony system wymaga całkowicie nowego podejścia. Najważniejszym argumentem był fakt, że obowiązujący system pomocy prawnej był za bardzo skomplikowany, co jednocześnie sprawiało, iż stał się on trudno dostępny dla obywateli. Wskazano również, że struktura ustawodawcza pomocy prawnej jest równie skomplikowana i utrudnia rzeczywiste otrzymanie pomocy prawnej, a nawet znalezienie podstawy prawnej dla jej udzielenia. Podkreślano, że funkcjonujący system finansowania pomocy był mało przejrzysty i niezrozumiały dla obywateli<sup>129</sup>. Co więcej, zdarzały się sytuacje, w których różne rodzaje pomocy prawnej pokrywały się, co prowadziło do wielu trudności natury praktycznej<sup>130</sup>. Zauważono również, że cały system mimo podjętych prób ustawodawczych nadal był bardzo kosztowny<sup>131</sup>.

Często tak skomplikowany system pomocy prawnej prowadził do sytuacji, w których osoba z niej korzystająca mogła uzyskać więcej niż jej przysługiwało z uwagi na prowadzone postępowania, czyli zarobić<sup>132</sup>. System pomocy prawnej z tego okresu opisywano jako jeden z najhojniejszych systemów pomocy prawnej na świecie<sup>133</sup>. Podkreślano, że rozwiązania szwedzkie zakładały, iż są wentylem bezpieczeństwa dla osób poszukujących pomocy prawnej, co jednak nie jest możliwe z uwagi na trudności z ich funkcjonowaniem w praktyce. W związku z tym postanowiono, że RL 1973 powinna być całkowicie zastąpiona nową ustawą o pomocy prawnej, co miało się przyczynić do unifikacji systemu oraz jego przejrzystości<sup>134</sup>.

W wyniku prac na nową ustawą przyjęto nowy akt prawny – ustawę o pomocy prawnej, która weszła w życie 5 grudnia 1997 r. Wskazywano, że reforma ta nie dotyczyła jednak kwestii pomocy prawnej w ramach postępowań karnych i pomocy prawnej dla ofiar przestępstw<sup>135</sup>.

### 3.1.3. Nieodpłatna pomoc prawna w ramach ubezpieczenia prawnego

Nieodpłatna pomoc prawna miała stanowić szczególnego rodzaju wentyl bezpieczeństwa w przypadku, gdy nie zadziała główny instrument pomocy w postaci ubezpieczenia prawnego, zawieranego najczęściej w formie klauzuli w ramach umowy ubezpieczenia nieruchomości.

<sup>128</sup> L. Heuman, *Rättshjälp och pilotfall*, SvJT 1983, s. 223.

<sup>129</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 81.

<sup>130</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 81.

<sup>131</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 82.

<sup>132</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 82.

<sup>133</sup> I. Schoultz, *Legal...*, s. 46.

<sup>134</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 83.

<sup>135</sup> I. Schoultz, *Legal...*, s. 46.



Może także wynikać z osobnej umowy o ubezpieczenie prawne, która stanowi podstawę do zwrócenia się do ubezpieczyciela o zapewnienie pomocy prawnej.

Rozwiązanie to zakładało, że ubezpieczenie prawne było instrumentem ochrony prawnej w Szwecji. Nie było ono nowym rozwiązaniem, bowiem funkcjonuje w systemie szwedzkim od lat 60.<sup>136</sup> W pierwotnej wersji było instrumentem dostępnym obok nieodpłatnej pomocy prawnej. Wraz z przyjęciem nowej ustawy wskazano, że osobie, która ma odpowiednie ubezpieczenie, nie przysługuje już pomoc prawna w ramach RL 1997. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest fakt, że ubezpieczenie to obowiązywało w rozpatrywanych przed sądami powszechnymi sprawach cywilnych, w sądach ziemskich oraz przed Sądem Najwyższym, co zapewniało pomoc prawną obywatelom w szerokim wachlarzu spraw<sup>137</sup>.

Ubezpieczenie prawne ma różne formy i służy różnym celom, np. przysługuje w przypadku sporów związanych z nieruchomością oraz innym mieniem. Ubezpieczenie prawne jest uregulowane w ustawie o działalności ubezpieczeniowej z 22 grudnia 2010 r. (*Försäkringsrörelselag*)<sup>138</sup> oraz w ustawie o niektórych postanowieniach umownych dotyczących ubezpieczenia ochrony prawnej z 2 grudnia 1993 r. (*Lag om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring*)<sup>139</sup>.

#### 3.1.4. Instytucja poradnictwa prawnego

W RL 1997 zawarte są rozwiązania dotyczące pomocy prawnej i poradnictwa prawnego (§ 1 RL 1997). Poradnictwo prawne jest pierwszym krokiem do otrzymania pomocy prawnej. Przy czym nie jest to zasada. Poradnictwo prawne może być rozumiane jako konsultacje lub pierwszy etap do otrzymania pomocy prawnej<sup>140</sup>. Szwedzkie rozwiązania (RL 1997) nie zawierają definicji poradnictwa prawnego, jedynie wskazanie, że jest ono świadczone na podstawie stałej opłaty<sup>141</sup>. Przyjmuje się, że celem tej instytucji jest uzyskanie informacji o dalszych możliwościach prawnych osoby i dopuszczalności otrzymania pomocy w ramach instytucji pomocy prawnej<sup>142</sup>.

Zgodnie z § 1 RL 1997 w celu otrzymania pomocy prawnej wymagane jest, aby w ramach poradnictwa prawnego w danej sprawie został udzielona co najmniej jednogodzinna porada prawna, chyba że taka porada jest wyraźnie niepotrzebna lub istnieje inny szczególny powód jej nieudzielenia. W tym przypadku doradztwo prawne określano jako swoisty wentyl

<sup>136</sup> Regeringens proposition 1996/97:9.

<sup>137</sup> I. Schoultz, *Legal...*, s. 48-49.

<sup>138</sup> *Försäkringsrörelselag* (2010:2043).

<sup>139</sup> *Lag om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring* (1993:1303).

<sup>140</sup> *Utvärdering av rättshjälpslagen* (Ocena ustawy o pomocy prawnej) (1996:1619), Rapport, del A, s. 8.

<sup>141</sup> *Utvärdering av rättshjälpslagen* (1996:1619), Rapport, del A, s. 50.

<sup>142</sup> *Utvärdering av rättshjälpslagen* (1996:1619), Rapport, del A, s. 52.

bezpieczeństwa przed udzieleniem pomocy prawnej, która generowała większe koszty dla państwa<sup>143</sup>.

Z obowiązku tego osoba mogła być jednak zwolniona w szczególnych przypadkach. Przykładami sytuacji, w których nie wymagano uprzedniego doradztwa prawnego, była np. sprawa, w której osoba otrzymała informację prawną w innym miejscu i dysponowała obszerną wiedzą w zakresie ogólnej sytuacji prawnej albo też, gdy sprawa stanowiła kontynuację wcześniejszego postępowania, np. gdy roszczenie o odszkodowanie zostało oddzielone od sprawy karnej, a obrońca z urzędu stał się osobą udzielającą pomocy prawnej w ramach RL 1997. Takie rozwiązanie dopuszczano również w sytuacjach, gdy terminy sądowe bieły ku końcowi lub miały być prowadzone negocjacje wymagające natychmiastowej reakcji<sup>144</sup>.

Rozwiązanie takie można traktować jako stanowiące „kompromis” w odpowiedzi na propozycje wprowadzenia poradnictwa prawnego jako elementu obowiązkowego w ramach systemu dostarczania pomocy prawnej osobom. W trakcie prac nad tym rozwiązaniem Sąd Apelacyjny w Göteborgu zakwestionował założenia, zgodnie z którymi poradnictwo prawne miało być obligatoryjnym elementem udzielania pomocy prawnej. Pomoc taka nie jest zawsze wymagana, a nawet nie jest zawsze istotna, szczególnie w sprawach dotyczących postępowania administracyjnego<sup>145</sup>. Zwolnienie z potrzeby uprzedniego skorzystania z doradztwa prawnego należy jednak do wyjątku od wymogu uprzedniej porady, co też było założeniem ustawodawcy<sup>146</sup>.

Obligatoryjność poradnictwa prawnego była oceniana pozytywnie, ponieważ pozwalała na otrzymanie ogólnej informacji o sprawie i tym samym usprawniała udzielenie pomocy prawnej. Podkreślano również, że udzielenie porady może sprawić, iż nie będzie potrzebna nieodpłatna pomoc prawna, ponieważ wskutek jej udzielenia doszło do zawarcia ugody<sup>147</sup>. Wypowiadano się jednak, że w praktyce osoby nie składają wniosku o zwolnienie z doradztwa prawnego, ponieważ jest to zbyt czasochłonne i wymaga złożenia odpowiednich formularzy, co dodatkowo komplikuje całą procedurę<sup>148</sup>.

Zwrócić należy uwagę na praktykę funkcjonowania instytucji odpowiedzialnej za zwolnienie z potrzeby uprzedniego skorzystania z poradnictwa prawnego, tj. Rady ds. Pomocy Prawnej (*Rättshjälpsnämnden*). Przykładowo, Rada przychyliła się do wniosku matki, która wytoczyła powództwo o ustalenie ojcostwa oraz gdy osoby będące obywatelami Szwecji złożyły wniosek o zasiłek w Szwecji. Kolejna sprawa, to sytuacja osoby zmagającej się z upośledzeniem, której stan zdrowia w okresie sporu znacznie się pogorszył, co wskazywało, że poradnictwo prawne

<sup>143</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen(1996:1619), Rapport, del A, s. 43.

<sup>144</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen(1996:1619), Rapport, del A, s. 41.

<sup>145</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 104.

<sup>146</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619), Rapport, del A, s. 9.

<sup>147</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 106.

<sup>148</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619), Rapport, del A, s. 46.

nie było potrzebne<sup>149</sup>. Dość interesująca sprawa dotyczyła osoby, która mieszkała za granicą i zwróciła się bezpośrednio o pomoc prawną z pominięciem poradnictwa prawnego. Rada odmówiła pominięcia etapu poradnictwa prawnego, uzasadniając to tym, że fakt przebywania w innym państwie nie stanowi poważnej przyczyny w rozumieniu RL 1997, ponieważ pomoc w ramach doradztwa prawnego można uzyskać zarówno w formie telefonicznej, jak i listownej<sup>150</sup>.

Instytucja poradnictwa prawnego została uregulowana w § 4 ust. 1 RL 1997, który stanowi, że porady są udzielane w sprawach prawnych przez prawnika lub pomocnika prawnika w kancelarii prawnej przez maksymalnie dwie godziny. Podkreślano, że czas ten jest wystarczający, a koszt porady musi sprzyjać jej dostępności<sup>151</sup>.

Porad może również udzielić osoba wyznaczona na asystenta w ramach udzielania pomocy prawnej. Zgodnie z § 24 ust. 1 RL 1997 asystentem w ramach pomocy prawnej może zostać wyznaczony prawnik, asystent prawnika w kancelarii prawnej lub inna osoba mająca odpowiednie kwalifikacje do wykonywania obowiązków w ramach poradnictwa prawnego. Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami porady, dopuszczalne jest zwolnienie asystenta. W ustępie 2 tego paragrafu wskazano, że asystent prawnika może zostać zmieniony po uzyskaniu specjalnego zezwolenia i tylko z uwagi na szczególne powody.

Zgodnie z założeniem przyjętym w § 4 ust. 2 RL 1997 porady w ramach poradnictwa prawnego mogą być udzielane za odpowiednią opłatą, jednak musi być ona na takim poziomie, który umożliwi łatwy dostęp do porady. Jednocześnie dopuszczalna jest możliwość obniżenia opłaty lub jej całkowitego zniesienia, jeśli wymaga tego sytuacja finansowa osoby zwracającej się po poradę. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 3 RL 1997 w przypadku, jeśli osoba zwracająca się o pomoc jest niepełnoletnia, to porada jest całkowicie nieodpłatna.

Stawki dotyczące opłat za poradnictwo prawne zgodnie z § 4 ust. 4 RL 1997 ustala rząd lub organ wyznaczony przez rząd wydający w tym zakresie bardziej szczegółowe przepisy dotyczące opłat za usługi doradcze i obniżek opłat za poradnictwo. Opłaty za poradnictwo prawne są naliczane za każde rozpoczęte 15 minut porady<sup>152</sup>.

W uzasadnieniu do projektu RL 1997 podkreślono, że poradę w ramach instytucji poradnictwa prawnego udziela się praktycznie we wszystkich kategoriach spraw. Przy czym pomoc ta jest dostępna zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych bez względu na osiągnięty dochód. Z katalogu spraw umożliwiających otrzymanie porady w ramach poradnictwa prawnego wyłączono jednak sprawy związane z przygotowaniem deklaracji podatkowej, dotyczące administrowania sprawami ewidencyjnymi i rejestrowymi zgodnie z kodeksem gruntów<sup>153</sup>.

<sup>149</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619), Rapport, del A, s. 43.

<sup>150</sup> Sprawa o sygn. RN 363/1998.

<sup>151</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619), Rapport, del A, s. 8.

<sup>152</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 104.

<sup>153</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 104.

W przypadku gdy poradnictwo prawne stanowi obligatoryjny etap pomocy prawnej, zostaje ono niejako przeniesione do sprawy dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej i dlatego nie jest oddzielnie ujmowane np. w statystykach.

### 3.1.5. Instytucja pomocy prawnej

Ustawodawca szwedzki w § 10–13 RL 1997 określił zasady warunkujące udzielenie pomocy prawnej, tj. szczególne powody uzasadniające jej przyznanie. Pomoc prawna nie może zostać przyznana w sprawach z zakresu m.in.:

1. przygotowania zeznania podatkowego, umowy przedmałżeńskiej, testamentu lub darowizny;
2. administrowania wierzytelnościami z masy spadkowej;
3. restrukturyzacji zadłużenia;
4. dotyczących nieruchomości;
5. oświadczeń majątkowych,
6. wyceny majątku,
7. spraw dotyczących podziału majątku.

Pomoc prawna może zostać przyznana w sprawach dotyczących rozwodu i spraw pokrewnych, alimentów na rzecz dzieci, podatków, ceł, opłat lub zabezpieczenia płatności z tytułu podatków, ceł i opłat. Pomoc prawna może być również udzielona osobie, która nie jest obywatelem Szwecji, ale gdy sprawa zostanie rozpatrzona przed szwedzkim sądem (§ 11 RL 1997). W postępowaniach rozpatrywanych za granicą pomoc prawna może zostać przyznana osobie, która ma miejsce zamieszkania w Szwecji (§ 12 RL 1997). Pomocy prawnej nie można udzielić osobie, która jest lub była przedsiębiorcą, w sprawie powstałej w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, chyba że zaistnieją ku temu szczególne powody co do charakteru i ograniczonego zakresu działalności lub też sytuacji materialnej przedsiębiorcy (§ 13 RL 1997). W przypadku śmierci osoby, której przyznano pomoc prawną, pomoc ta przechodzi na spadkobiercę wraz z masą spadkową, jeżeli spadkodawca tego zażąda, biorąc pod uwagę charakter i wagę sprawy, a także sytuację finansową właścicieli majątku państwo może uczestniczyć w kosztach w ramach pomocy prawnej (§ 14 RL 1997). Ponadto dodatkową pomoc prawną zapewniono osobom będącym ofiarami przestępstw seksualnych, gdy sprawa ma być rozpatrzona za granicą (§ 21 RL 1997). W tego rodzaju sytuacjach państwo zobowiązuje się do poniesienia kosztów pomocy oraz przeprowadzenia dowodów i dochodzenia, które byłyby konieczne do wykonania praw powoda, a także kosztów podróży i utrzymania powoda oraz jego opiekunów lub innych osób, które muszą być obecne w związku ze stawiennictwem w sądzie lub przed innym organem. Przepis ten ma zastosowanie tylko wtedy, gdy osoba nie posiada ubezpieczenia prawnego (§ 22 RL 1997).

Z ustawy RL 1997 wynikają warunki dla otrzymania pomocy prawnej. Pomoc prawna może zostać przyznana osobie fizycznej, której dochód roczny nie przekracza 260 000 SEK (§ 6). Pomoc prawna może zostać przyznana, jeżeli powód oprócz porady potrzebuje pomocy prawnej, której nie można zaspokoić w żaden inny sposób (§ 7). Pomoc ta może zostać przyznana tylko wtedy, gdy ze względu na charakter i wagę sprawy wartość przedmiotu sporu oraz ogólne okoliczności uzasadniają udział państwa w kosztach (§ 8)<sup>154</sup>.

W ustawodawstwie szwedzkim nie przyjęto całkowitej nieodpłatnej pomocy prawnej. Osoba korzystająca z takiej pomocy jest zobowiązana do wniesienia odpowiedniej kwoty w zależności od wartości przedmiotu sporu (§ 23 RL 1997). Rozkład procentowy wkładu został uregulowany w następujący sposób:

1. 2% kosztów, jeśli wartość pomocy prawnej nie przekracza 50 000 SEK;
2. 5% kosztów, jednak nie mniej niż 500 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 50 000 SEK, ale nie przekracza 100 000 SEK;
3. 10% kosztów, jednak nie mniej niż 1000 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 100 000 SEK, ale nie jest wyższa niż 120 000 SEK;
4. 20% kosztów, jednak nie mniej niż 1500 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 120 000 SEK, ale nie jest wyższa niż 150 000 SEK;
5. 30% kosztów, jednak nie mniej niż 2000 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 150 000 SEK, ale nie jest wyższa niż 200 000 SEK.

Zgodnie z § 8 RL 1997 pomoc prawna może zostać przyznana tylko w przypadku, gdy ze względu na charakter i znaczenie sprawy, wartość przedmiotu sporu i ogólną sytuację uzasadniony jest udział państwa w kosztach. W celu otrzymania pomocy prawnej wnioskodawca powinien wypełnić odpowiedni formularz zamieszczony na stronie internetowej sądów powszechnych<sup>155</sup>.

Podejście szwedzkie przewiduje partycypację osoby w kosztach pomocy prawnej, w związku z czym nie jest uzasadnione używanie w tym przypadku terminu bliższego polskiemu systemowi, a mianowicie „nieodpłatana pomoc prawna”. Jednocześnie ustawodawca szwedzki nie wykluczył możliwości całkowitego zwolnienia z kosztów pomocy prawnej, podobnie jak ma to miejsce przy doradztwie prawnym.

<sup>154</sup> B. Przywora, *Normatywny...*, s. 317.

<sup>155</sup> Zob. <https://www.domstol.se/tjanster-och-blanketter/rattshjalp/> (dostęp: 17 listopada 2020 r.).



### 3.1.6. Organy w ramach systemu pomocy prawnej i poradnictwa prawnego

Odpowiedzialną za kwestie związane z udzielaniem pomocy prawnej jest Rada ds. Pomocy Prawnej. Składa się ona z przewodniczącego, który jest lub był sędzią zwyczajnym<sup>156</sup>, dwóch członków mających wykształcenie prawnicze oraz dwóch innych członków. Wszyscy członkowie muszą być obywatelami Szwecji. Są oni powoływani przez rząd na czas określony (§ 48 RL 1997).

Działalność Rady została uregulowana w rozporządzeniu dotyczącym Instrukcji dla Rady Pomocy Prawnej z 22 listopada 2007 r. (*Förordning med instruktion för Rättshjälpsnämnden*)<sup>157</sup> (dalej: Instrukcja I). Jest ona odpowiedzialna za rozpatrywanie odwołań w ramach RL 1997 (§ 1 Instrukcji I). Zgodnie z § 44 RL 1997 Rada rozpatruje m.in. odwołania od decyzji wydawanych przez Organ ds. Pomocy Prawnej (*Rättshjälpsmyndigheten*). Za wsparcie administracyjne dla Rady odpowiedzialny jest zgodnie z § 5 Instrukcji I Sąd Apelacyjny dla Nedre Norrland.

Działalność wspomnianego Organu ds. Pomocy Prawnej<sup>158</sup> została uregulowana w rozporządzeniu z 22 listopada 2007 r. dotyczącym Instrukcji dla Organu ds. Pomocy Prawnej (*Förordning med instruktion för Rättshjälpsmyndigheten*)<sup>159</sup> (dalej: Instrukcja II). Jest on odpowiedzialny za prowadzenie niektórych spraw zgodnie z RL 1997, takich jak np. zwrot kosztów za udzielanie porady prawnej, rozpatrywanie kwestii dotyczących zwrotu środków w ramach RL 1997. Organ pomocy prawnej ustala ostatecznie wysokość opłaty za pomoc prawną przysługującą powodowi po ustaleniu wynagrodzenia osoby, która udzielała tej pomocy (§ 1 Instrukcji II)<sup>160</sup>.

Na jego czele stoi kierownik, Prezes Sądu Okręgowego w mieście Sundsvall (§ 2 Instrukcji II). Może on delegować pracownika administracji sądu do wykonywania zadań w zakresie administrowania organu (§ 4 Instrukcji II).

Organ ds. Pomocy Prawnej prowadzi również stosunkowo szeroką działalność na rzecz informowania w sprawach pomocy prawnej dla sądów, adwokatów, a także stron procesowych oraz opinii publicznej. Działania informacyjne obejmują także przekazywanie informacji odnośnie do warunków uzyskania pomocy prawnej<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> Więcej o zawodzie sędziego w Szwecji: B. Przywora, A. Wróbel, *Status prawny sędziego w Królestwie Szwecji*, [w:] *Status prawny sędziego. Państwa europejskie*, t. 1, red. B. Przywora, Warszawa 2019, s. 405–427.

<sup>157</sup> *Förordning med instruktion för Rättshjälpsnämnden* (2007:1079).

<sup>158</sup> B. Przywora, *Normatywny...*, s. 318.

<sup>159</sup> *Förordning med instruktion för Rättshjälpsmyndigheten* (2007:1078).

<sup>160</sup> *Sveriges Domstolar årsredovisning 2019*, s. 75.

<sup>161</sup> *Sveriges Domstolar årsredovisning 2019*, s. 75.

### 3.1.7. Ujęcie statystyczne

W pierwszym roku obowiązywania RL 1973 w ramach poradnictwa prawnego udzielono 25 000 porad, z czego w połowie przypadków zażądano odszkodowania za obniżone lub zniesione opłaty. Z kolei w latach rozpoczęcia prac nad RL 1997, czyli 1993–1994, liczba spraw, w których udzielono porady w ramach doradztwa prawnego, wynosiła 1987. Przy czym podkreślano, że nie jest to dokładna liczba, ponieważ nie uwzględniała spraw, które przekształciły się w pomoc prawną. Zastanawiano się nad przyczyną mniejszej liczby udzielonych porad w porównaniu z pierwszymi latami obowiązywania RL 1973. Przyjęto, że mogło to być wynikiem braku właściwego informowania społeczeństwa o możliwości skorzystania z takiego instrumentu. Kolejną potencjalną przyczyną mogła być potrzeba wprowadzenia opłaty<sup>162</sup>.

Wskazuje się, że wadą szwedzkiego systemu jest brak możliwości dokładnego sprawdzenia aktualnych statystyk dotyczących korzystania z poradnictwa prawnego, ponieważ nie ma osobnych statyk na temat udzielenia pomocy osobom w ramach poradnictwa prawnego bez dalszego zwrócenia się o pomoc prawną. Podnoszono, że w 2000 r. z pomocy prawnej skorzystało 6400 osób i wszystkie te osoby skorzystały również z instytucji doradztwa prawnego, co określano jako dosyć wysoki wskaźnik<sup>163</sup>.

### 3.1.8. Wnioski

Mimo że poradnictwo prawne jest instytucją, z której korzysta wiele osób, to jednak nadal jest mało znane. Poradnictwo prawne zostało połączone prawnie z instytucją pomocy prawnej. Nie sprzyja to korzystaniu z tej instytucji mimo faktu, że może być ono udzielone praktycznie w każdej kategorii spraw. W ramach poradnictwa prawnego zastanawiano się również nad kwestią opłat. Szwedzka Izba Adwokacka w raporcie zaproponowała zaliczenie opłaty za doradztwo prawne na poczet opłaty w ramach pomocy prawnej. Podejście to jednak poddano krytyce z uwagi na fakt, że celem tych opłat ma być przeciwdziałanie nagminnemu korzystaniu z porad, w sytuacjach gdy nie są one potrzebne. Według rządu nie było to właściwe<sup>164</sup>. Zastanawiano się, czy opłaty za doradztwo prawne nie są zbyt wysokie. Wypowiadając się w tej kwestii, rząd wskazał, że kwota nie wydaje się wysoka. Dodatkowo podniesiono, że większość ludzi zwraca się do sądu bardzo rzadko. Co więcej, opłaty wydają się nadal niskie

<sup>162</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen(1996:1619), Rapport, del A, s. 42.

<sup>163</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen(1996:1619), Rapport, del A, s. 53.

<sup>164</sup> Regeringens proposition 1996/97:9, s. 107.

i dostępne. Dodatkowo wspomniano, że można jednocześnie zmniejszyć opłatę lub zwolnić osoby z obowiązku uiszczenia tej opłaty<sup>165</sup>.

## 3.2. Rozwiązania ukraińskie

### 3.2.1. Uwagi wstępne

W ustawodawstwie ukraińskim nie ma bezpośredniego odpowiednika instytucji poradnictwa obywatelskiego. Instytucją najbliższą jest tzw. pierwotna nieodpłatna pomoc prawna (безоплатна первинна правова допомога)<sup>166</sup>.

Współczesny system nieodpłatnej pomocy prawnej jest wynikiem przemian, które miały miejsce w latach 90. minionego wieku. Państwo obrało wówczas kierunek rozwoju tej pomocy zbliżony do rozwiązań przyjętych w krajach Europy Zachodniej. Co więcej, podkreśla się, że ostatecznym celem ma być możliwie największa harmonizacja z rozwiązaniami przyjętymi w systemach państw europejskich<sup>167</sup>.

Ukraiński prawodawca ze szczególną troską odnosi się do instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej. Służy ona realizacji szeroko rozumianej polityki państwa w obszarze polityki społecznej. Instytucja ta znajduje podstawy już na poziomie Konstytucji Ukrainy, a rozwinięcie w ustawodawstwie zwykłym. Na poziomie konstytucyjnym poświęcono jej odrębny przepis art. 59 Konstytucji Ukrainy (Конституція України)<sup>168</sup> (dalej: Konstytucja), a szczegółowe zasady jej organizacji wynikają w ustaw zwykłych. Główną rolę odgrywa ustawa z 9 lipca 2011 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej (Закон України Про безоплатну правову допомогу)<sup>169</sup> (dalej: ustawa o pomocy).

### 3.2.2. Konstytucyjne umocowanie instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej

Ustrojodawca ukraiński w art. 59 Konstytucji zapewnia każdemu prawo pomocy prawnej. Wprowadza jednocześnie odesłanie, że w przypadkach uregulowanych na poziomie ustawy pomoc ta może być udzielana nieodpłatnie (art. 59 zd. pierwsze Konstytucji). Ponadto w artykule tym podkreślono istotną rolę adwokatury w realizacji tego prawa. Dotyczy to zwłaszcza

<sup>165</sup> Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619), Rapport, del A, s. 58.

<sup>166</sup> В. Przywora, *Normatywny...*, s. 324.

<sup>167</sup> Ю.О. Данилевська, Л.В. Павлик, З.З. Петрович, У.О. Цмоць, *Право особи на безоплатну правову допомогу*, Львів 2018, s. 26.

<sup>168</sup> Конституція України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

<sup>169</sup> Закон України «Про безоплатну правову допомогу», Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 51, ст. 577).

zapewnienia prawa do obrony oraz otrzymania pomocy prawnej w ramach postępowania przed sądami i innymi organami państwowymi (art. 59 zd. drugie Konstytucji).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ochrona praw człowieka i obywatela stanowi jeden z najważniejszych elementów funkcjonowania demokratycznego państwa. Gwarancja realizacji tego prawa ma swój wyraz również na poziomie pomocy prawnej, która może być realizowana w różnych formach, np. udzielanie konsultacji, wyjaśnień, pomoc w sporządzeniu pozwów oraz wniosków, oświadczeń i skarg, zapewnienie reprezentacji przed sądami oraz przed innymi organami państwa, jak również poprzez pomoc prawną w ramach postępowania karnego<sup>170</sup>. Przy tym ujęciu nieodpłatna pomoc prawna zbliżona jest do rozwiązań przyjętych w Polsce.

Prawo do pomocy prawnej zalicza się do nieodłącznych praw człowieka. Zgodnie z art. 59 ust. 1 Konstytucji prawo do pomocy prawnej przysługuje każdej osobie. Użycie słowa „każdej” (*кожен*) oznacza, że prawo przysługuje obywatelom Ukrainy, apatrydom oraz cudzoziemcom przebywającym na terytorium Ukrainy. Podkreśla się, że prawo do pomocy prawnej jest oparte na zasadzie równości wszystkich osób przed prawem oraz na zakazie dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, wyznanie oraz poglądy polityczne<sup>171</sup>.

Ważne znaczenie dla konstytucyjnego określenia statusu prawa do pomocy prawnej miało orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z 30 września 2009 r. № 23-рп/2009<sup>172</sup> w sprawie wszczętej na wniosek obywatela I. Golowania. Sąd Konstytucyjny w ramach dokonanej analizy dokonał wykładni art. 59 Konstytucji i wskazał, że prawo do pomocy prawnej odgrywa istotną rolę w ochronie praw i wolności człowieka. Sąd Konstytucyjny podkreślił, że zapewnienie prawa pomocy prawnej wymaga od państwa zapewnienia każdej osobie dostępu do tej pomocy. Obowiązki takie powinny być realizowane przez przyjęcie odpowiednich ustaw oraz aktów podustawowych, których celem jest stworzenie warunków do realizacji prawa do pomocy prawnej. Realizacja tego prawa ma dwojaki charakter. Z jednej strony, może ono stanowić mechanizm prewencyjnego działania w stosunku do sytuacji potencjalnego zagrożenia ograniczenia praw i wolności obywateli, a z drugiej strony, jest instrumentem umożliwiającym ochronę osoby w przypadku naruszenia jej praw i wolności.

Zgodnie z art. 64 Konstytucji prawo do pomocy prawnej nie może być ograniczone i jest ono bezpośrednio stosowane na podstawie art. 8 ust. 3 Konstytucji. Takie ujęcie prawa do pomocy prawnej tworzy swoisty „wentyl bezpieczeństwa” w przypadku, gdyby państwo

<sup>170</sup> В.Я. Тацій (ред.), *Конституція України. Науково-практичний коментар*, Харків 2011, s. 686.

<sup>171</sup> В.Я. Тацій (ред.), *Конституція...*, s. 688.

<sup>172</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30.9.2009 р., № 23-рп/2009, Вісник Конституційного суду України-2009 р., № 6, с. 32.

nie wprowadziło odpowiednich ustaw albo aktów podustawowych (nie zapewniło realizacji prawa do obrony)<sup>173</sup>.

Z art. 59 Konstytucji wynikają z jednej strony gwarancje dla zapewnienia pomocy prawnej, z drugiej zaś obowiązki ich realizacji nałożone na instytucje państwowe.

Państwo jest zobligowane do skonstruowania modelu zapewnienia tej pomocy, tj. odpowiedniego zorganizowania instytucjonalnego. Wyróżnić należy organy państwowe oraz pozostałe podmioty, które w ramach swoich obowiązków zobowiązane są do udzielania pomocy prawnej. Do pierwszej kategorii należą m.in. Ministerstwo Sprawiedliwości Ukrainy, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Do drugiej kategorii zalicza się notariat oraz adwokaturę (w przypadku postępowań przed sądami i organami państwowymi). Kolejnymi podmiotami są osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą, które zajmują się udzielaniem pomocy prawnej w ramach swojej działalności. Pomoc prawna jest również zapewniana przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>174</sup>.

### 3.2.3. Podstawy prawne realizacji przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej

Podstawę prawną dla realizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej stanowi Konstytucja oraz ustawa o pomocy, która została uchwalona w 2011 r. Od tego czasu była ona wielokrotnie nowelizowana<sup>175</sup>.

Przechodząc do analizy rozwiązań przyjętych w ustawie o pomocy, należy ją rozpocząć od określenia zakresu tej pomocy. Zgodnie z art. 2 ustawy o pomocy nieodpłatna pomoc prawna może być udzielona osobom fizycznym. Użycie pojęcia „osoba fizyczna” wskazuje, że mogą to być zarówno obywatele Ukrainy, cudzoziemcy, jak i osoby bez obywatelstwa, co jest spójne z art. 59 Konstytucji. Z tej regulacji wynika także zakres osób uprawnionych do jej udzielania: zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne prowadzące działalność charytatywną zgodnie z ich regulacjami wewnętrznymi. Jednocześnie w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy przewidziano podział nieodpłatnej pomocy prawnej na pierwotną nieodpłatną pomoc prawną oraz wtórną nieodpłatną pomoc prawną (безоплатна вторинна правова допомога). Ze względu na temat niniejszego opracowania podstawowe znaczenie ma realizacja pierwotnej pomocy prawnej.

Pomoc ta została uregulowana w rozdziale II ustawy o pomocy. W art. 7 tej ustawy zawarto definicję pierwotnej pomocy prawnej, jako rodzaj gwarancji ze strony państwa, która polega na informowaniu osoby o jej prawach i wolnościach, o sposobie ich realizacji, możliwych działaniach, gdy prawa te zostały naruszone oraz procedurze odwoływania się od decyzji

<sup>173</sup> В.Я. Тацій (ред.), *Конституція...*, s. 689–690.

<sup>174</sup> В.Я. Тацій (ред.), *Конституція...*, s. 692.

<sup>175</sup> Wykaz zmian znajduje się na stronie <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).



organów państwowych i samorządowych, skargach na działania lub bezczynność organów państwowych i samorządowych, jak również na działania funkcjonariuszy publicznych (ust. 1).

Ustawodawca ukraiński szeroko określił granice pojęcia pierwotnej pomocy prawnej, co ma wpływ na stosowanie ustawy. Przykładowo należy zwrócić uwagę na formy realizacji tej pomocy:

1. informacja prawna;
2. konsultacje prawne i objaśnienia konkretnych kwestii prawnych;
3. przygotowanie i złożenie odpowiednich wniosków, skarg oraz innych dokumentów prawnych (jednocześnie ustawa wyłącza spod zakresu pierwotnej pomocy prawnej jakiegokolwiek dokumenty w ramach postępowań przed sądem);
4. udzielenie konsultacji, wyjaśnień oraz przygotowanie projektów umów korzystania z działek gruntowych, które obejmują dzierżawę, najem itd., dla mieszkańców wsi będących właścicielami wspomnianych nieruchomości;
5. udzielenie pomocy w zapewnieniu dostępu do wtórnej pomocy prawnej i mediacji.

Szczególnie należy zwrócić uwagę na art. 7 ust. 1 pkt. 3-1 ustawy o pomocy, dotyczący konsultacji w obszarze nieruchomości rolnych. Jest nowa kategoria spraw, będąca wynikiem reformy zasobu ziemskiego Ukrainy i możliwości prywatyzacji gruntów państwowych. Temat ten budzi wiele kontrowersji i proces uznaje się za niezwykle skomplikowany, a co za tym idzie – wprowadzenie możliwości otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej w tej sferze jest odpowiedzią na sygnalizowane potrzeby<sup>176</sup>.

Pomoc prawna jest udzielana wszystkim osobom, które podlegają jurysdykcji Ukrainy. Artykuł 3 wprost powołuje się na Konstytucję Ukrainy jako wyznacznik kręgu podmiotów uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z art. 8 ustawy o pomocy prawnej nieodpłatna pomoc prawna może być udzielona na wniosek osoby pełnoletniej. Osoby nieletnie mogą zwracać się o udzielenie takiej pomocy przez swoich przedstawicieli ustawowych (art. 10 ust. 2 ustawy). W przypadku osób ubezwłasnowolnionych całkowicie lub częściowo mogą one otrzymać nieodpłatną pomoc prawną na podstawie wniosku złożonego przez ich opiekunów prawnych lub kuratorów (art. 8 ust. 3 ustawy).

Organy władzy wykonawczej i organy samorządu terytorialnego powinny określić godziny i dni przyjęć, w których osoba może osobiście stawić się w określone miejsce i otrzymać poradę w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 11 ustawy o pomocy)<sup>177</sup>.

Pomoc ta realizowana jest w ramach dyżurów. Osoba zainteresowana może otrzymać nieodpłatną pomoc prawną od pracownika posiadającego wysokie kwalifikacje zawodowe,

<sup>176</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/novyny/na-odeshhyni-tryvaye-informatsijna-kampaniya-z-pytan-zemelnoyi-reformy/> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).

<sup>177</sup> Mapa punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz godziny ich pracy są dostępne pod adresem: <https://www.legalaid.gov.ua/statistics/> (dostęp: 21 listopada 2020 r.).

który w sposób precyzyjny oraz dostępny powinien udzielić odpowiedniej pomocy. Określenie sposobu udzielenia pomocy jest interesującym rozwiązaniem, ponieważ w rzeczywistości określa standardy udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Co ciekawe, oprócz osobistego kontaktu, pomoc taka może być otrzymana również w formie elektronicznej, po wypełnieniu odpowiedniego formularza na stronie Centrum Koordynacji Nieodpłatnej Pomocy Prawnej<sup>178</sup>, jak również telefonicznie.

W celu otrzymania pomocy w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej osoba zainteresowana powinna zwrócić się z wnioskiem do odpowiednich organów rządowych albo samorządowych. Organy te są zobowiązane do udzielenia odpowiedniej pomocy prawnej w terminie 30 dni od chwili otrzymania wniosku o nieodpłatną pomoc prawną. Przy czym termin ten ulega ograniczeniu do 15 dni, zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o pomocy, jeśli udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej ma polegać na udzieleniu informacji prawnej.

Ustawa wprowadziła pewnego rodzaju „bezpiecznik” przed nadużyciami w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej – zakaz pobierania jakichkolwiek opłat za jej udzielanie. Ustawodawca ukraiński wprowadza zakaz pobierania opłat za samą czynność udzielania pomocy prawnej, jak również za wydanie formularzy wniosków, zaświadczeń oraz innych pism. Rozwiązanie to z pewnością ma zapewnić rzeczywisty darmowy charakter pomocy prawnej przy jej praktycznym wykonywaniu (art. 10 ust. 6 ustawy o pomocy).

W przypadku gdy instytucja odpowiedzialna za udzielenie pomocy prawnej uzna, że wniosek wykracza poza zakres nieodpłatnej pomocy prawnej, zobligowana jest do przekazania sprawy do organu właściwego w ciągu 5 dni kalendarzowych i zawiadomienia o tym wnioskodawcy (art. 10 ust. 7 ustawy o pomocy). Rozwiązanie to ma z pewnością sprzyjać ostatecznemu udzieleniu pomocy prawnej osobie przez właściwy organ, jak również doprowadzić do załatwienia sprawy.

Gdy pomoc powinna być udzielona w ramach tzw. wtórej pomocy prawnej, instytucja, do której zwróciła się osoba, jest zobowiązana do udzielenia informacji o możliwości skorzystania z wtórej pomocy prawnej oraz o sposobie jej otrzymania (art. 10 ust. 8 ustawy o pomocy). Jeżeli pracownik udzielający porady w zakresie pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach godzin przyjęć dojdzie do wniosku, że pomoc powinna być udzielona w ramach wtórej pomocy prawnej, może udzielić takiej pomocy prawnej, przy czym jest on zobowiązany zawiadomić o tym osobę zwracającą się o pomoc (art. 11 ust. 4 ustawy o pomocy).

Ustawodawca ukraiński przewidział w art. 30 ustawy o pomocy, że w przypadku odmowy udzielenia pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej przez organy władzy wykonawczej, organy samorządu terytorialnego, jak również instytucje udzielające pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej, osoba, której odmówiono udzielania pomocy, jest uprawniona do

<sup>178</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/zvernennya/onlajn-yurydychna-konsultatsiya/> (dostęp: 23 listopada 2020 r.).

zwrócenia się ze skargą do sądu. Skarga do sądu przysługuje również na bezczynność osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, zarówno wtórnej, jak i pierwotnej.

Ustawa o pomocy określa zasady finansowania tego zadania ze środków budżetowych w ramach finansowania działalności organów władzy wykonawczej oraz budżetów terytorialnych (art. 29 ustawy o pomocy).

#### **3.2.4. Organy odpowiedzialne za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej**

Realizacja postanowień art. 59 Konstytucji następuje za pośrednictwem odpowiednich organów państwowych. Konstytucyjna regulacja pomocy prawnej została rozwinęta w art. 9 ustawy o pomocy, który stanowi, że na poziomie pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej jest ona udzielana przez organy władzy wykonawczej, organy samorządu terytorialnego, osoby fizyczne, osoby prawne oraz przez wyspecjalizowane instytucje. W przypadku wtórnej pomocy prawnej jest ona udzielana również przez centra udzielania nieodpłatnej wtórnej pomocy prawnej oraz adwokatów wpisanych do rejestru adwokatów, którzy udzielają takiej pomocy<sup>179</sup>.

Organem centralnym odpowiedzialnym za realizację nieodpłatnej pomocy prawnej jest, utworzone w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości, Centrum Koordynacji ds. Udzielania Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, którego zadaniem jest efektywne zarządzanie systemem nieodpłatnej pomocy prawnej. Organ ten został powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z 6 czerwca 2012 r. o funkcjonowaniu Centrum Koordynacji ds. udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>180</sup> (dalej: Rozporządzenie). Zgodnie z ust. 12 tego rozporządzenia instytucja ta odpowiada za zapewnienie organizacyjnego, informacyjnego i materialno-technicznego wsparcia w celu realizacji zadań Ministerstwa Sprawiedliwości w sferze nieodpłatnej pomocy prawnej. Do jej obowiązków należy także prowadzenie rejestrów adwokatów i instytucji mogących udzielać wtórnej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz monitorowanie praktyki stosowania przepisów dotyczących tej pomocy, jak również sygnalizowanie propozycji zmian w polityce państwa w jej zakresie.

Katalog podmiotów udzielających wtórnej nieodpłatnej pomocy prawnej jest prowadzony przez organy państwowe. Zagadnienie to nie budzi większych wątpliwości. Z kolei katalog podmiotów udzielających pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej jest bardziej rozbudowany i w praktyce powstają pewne trudności co do powstania jego ostatecznego kształtu. Chodzi tu m.in. o dyskusje dotyczące kategorii osób prawnych prowadzących działalność

<sup>179</sup> Rejestr dostępny na <https://www.legalaid.gov.ua/advokatom/reyestr-advokativ/> (dostęp: 23 listopada 2020 r.).

<sup>180</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 6 червня 2012 р. № 504 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги.

charytatywną. Ustawodawstwo ukraińskie w tym zakresie jest niezwykle rozbudowane i często wyłącza spod tej działalności wiele organizacji, które w rzeczywistości udzielają taką pomoc<sup>181</sup>.

Za organy wyspecjalizowane uznaje się m.in. instytucje utworzone przez organy samorządu terytorialnego udzielające pierwotnej pomocy prawnej. Artykuł 12 ustawy o pomocy ma swoje rozwinięcie w ustawie o samorządzie terytorialnym z 21 maja 1997 r. (*Закон України Про місцеве самоврядування*)<sup>182</sup> (dalej: ustawa o samorządzie). Artykuł 26 pkt 39–1 ustawy o samorządzie przewiduje, że organy samorządu terytorialnego finansują z budżetu samorządu i tworzą instytucje udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej. Do organów samorządu terytorialnego należą również obowiązki związane z wyborem i zwalnianiem kierowników tych instytucji, jak również ustalenie zasad udziału w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej przez osoby fizyczne i osoby prawne. Zgodnie z art. 38 ustawy o samorządzie w ramach samorządu uprawnionymi do szeroko rozumianej działalności związanej z tworzeniem instytucji udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej są m.in. organy wykonawcze wsi i miejskich rad. Zadania te dotyczą nie tylko tworzenia wspomnianych organów, ale również informowania obywateli o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>183</sup>. W praktyce nieodpłatną pomoc prawną udzielają obywatele, którzy ukończyli wyższe studia prawnicze. Dopuszczalne jest określenie dodatkowych wymogów, które musi spełniać kandydat na osobę, która będzie udzielała takiej pomocy<sup>184</sup>.

Organ samorządu terytorialnego mogą zawrzeć umowę z osobami prawnymi, które zgodnie ze swoim statutem mogą udzielać nieodpłatną pomoc prawną. Umowy takie są zawierane na czas nieokreślony albo też na czas określony i zakładają udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na terytorium samorządu. Procedurę zawarcia porozumienia z podmiotami zewnętrznymi określa Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>185</sup>. W ramach realizacji zadań z zakresu pierwotnej pomocy prawnej samorządy mogą powierzyć wykonywanie obowiązków adwokatom lub osobom prawnym, z którymi zawarto umowę o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 12 ust. 8 ustawy o pomocy)<sup>186</sup>.

Istotną rolę w udzielaniu wtórnej pomocy prawnej odgrywają adwokaci i adwokatura ukraińska. Zgodnie z art. 2 ustawy o adwokaturze i działalności adwokackiej z 5 lipca 2012 r. (*Закон*

<sup>181</sup> К. Струкова, *Особливості організації надання безоплатної правової допомоги недержавними суб'єктами*, Актуальні проблеми правознавства. Випуск 2 (10). 2017 р., s. 35–37.

<sup>182</sup> Закон України «Про місцеве самоврядування» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170).

<sup>183</sup> А.Сербіна, *Надання безоплатної правової допомоги органами місцевого самоврядування*, Місцеве самоврядування–2017, –№ 12, <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32589.html> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).

<sup>184</sup> А.Сербіна, *Надання...*

<sup>185</sup> Наказ 15.06.2012 № 891/5 Про затвердження Порядку та критеріїв залучення органами місцевого самоврядування юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги.

<sup>186</sup> А.Сербіна, *Надання...*

*України про адвокатуру*)<sup>187</sup> (dalej: Ustawa o adwokaturze) Adwokatura Ukrainy jest niepaństwową instytucją samorządową, która zapewnia obronę, przedstawia interesy i udziela pomocy prawnej, jak również samodzielnie ustala kwestie związane ze swoją organizacją i strukturą. Zgodnie z art. 6 Ustawy o adwokaturze adwokatem może być osoba fizyczna, która ma wyższe wykształcenie prawnicze zdobyte na ukraińskiej uczelni albo uczelni zagranicznej, które uznawane jest przez Ukrainę, włada językiem ukraińskim, posiada co najmniej dwa lata doświadczenia, złożyła odpowiedni egzamin oraz otrzymała zaświadczenie o prawie wykonywania zawodu adwokata<sup>188</sup>.

### 3.2.5. Dane statystyczne w zakresie skuteczności pierwotnej nieodpłatnej pomocy prawnej

W celu przybliżenia praktycznego funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej należy uwzględnić dane statystyczne. W 2019 r. złożono ogółem 623 977 wniosków o udzielenie pomocy prawnej, z czego 558 160 zakończyło się udzieleniem konsultacji, a 65 817 skierowaniem do wtórnej pomocy prawnej. W 2020 r. (stan na 23 listopada 2020 r.) przyjęto 465 289 wniosków o pomoc prawną, z czego 417 520 spraw zakończono udzieleniem konsultacji, a 47 769 zakończyło się skierowaniem na wtórną nieodpłatną pomoc prawną<sup>189</sup>.

Na Ukrainie działają również mobilne punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Statystyki wykazują, że każda 12 porada jest udzielana właśnie w ramach mobilnych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w małych miejscowościach. W pierwszym półroczu 2019 r. z takiej formy skorzystało 43 300 osób<sup>190</sup>.

Najczęściej zakres spraw, których dotyczą wnioski obywateli, obejmuje kwestie prawa rolnego, prawa rodzinnego oraz prawa administracyjnego<sup>191</sup>.

W ramach działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizowane są również spotkania informacyjne dotyczące bieżących kwestii prawnych i społecznych. Przykładami tematów spotkań informacyjnych w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej są: informowanie osób o przysługujących im ulgach, np. dla rodzin wielodzietnych<sup>192</sup>, informowanie obywateli

<sup>187</sup> Закон України про адвокатуру та адвокатську діяльність (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 27, ст.282).

<sup>188</sup> Więcej (w tym na temat rozwoju historycznego) zob.: О. Гець, *Історичний та сучасний погляди на надання безоплатної правової допомоги адвокатами*, Юриспруденція: теорія і практика 2011, № 11, s. 23–27.

<sup>189</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/statistics/> (dostęp: 23 listopada 2020 r.).

<sup>190</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/novyny/kozhna-12-ta-pravova-konsultatsiya-nadayetsya-cherez-dystantsijni-ta-mobilni-punkty-dostupu/> (dostęp: 19 listopada 2020 r.).

<sup>191</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/statistics/> (dostęp: 23 listopada 2020 r.).

<sup>192</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/novyny/yaki-pilgy-nadayutsya-bagatoditnym-batkam/> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).



o ich prawach względem firm windykacyjnych<sup>193</sup>, wskazywanie możliwych ścieżek rozwiązywania sporów ziemskich<sup>194</sup>.

### 3.2.6. Wnioski

Rozwiązania przyjęte w systemie ukraińskim charakteryzują się bardzo szerokim zakresem możliwości otrzymania pomocy prawnej. Mimo faktu, że system ten jest stosunkowo nowy z uwagi na funkcjonowanie na terytorium Ukrainy przez niespełna 10 lat, ma solidne założenia strukturalne. Widoczna jest aktywna działalność Centrum Koordynacji ds. Udzielania Nieodpłatnej Pomocy Prawnej m.in. przez organizowanie dużej liczby spotkań z obywatelami oraz organizowanie mobilnych punktów porad.

Regulacje dotyczące pomocy prawnej na Ukrainie przewidują wiele zabezpieczeń dotyczących realizacji zadań w ramach pomocy prawnej, w postaci odpowiedzialności administracyjnej za brak odpowiedniej realizacji tych zadań. Jest to zrozumiałe rozwiązanie, które ma przeciwdziałać możliwym nadużyciom.

## 3.3. Rozwiązania w Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

### 3.3.1. Uwagi wstępne

System pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego w Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: Królestwo) jest uznawany za jeden z wzorcowych i wiodących na świecie. Wymienia się podział pomocy na poziomie postępowań sądowych, na poziomie udzielania odpowiednich porad prawnych w celu ustalenia dalszej drogi działania oraz dalszego toku postępowania oraz w formie poradnictwa obywatelskiego<sup>195</sup>.

Na terytorium całego Królestwa istnieje system pomocy prawnej lub zastępstwa procesowego określanego mianem „*legal aid*”, czyli „pomoc prawna”. W założeniu zaprojektowane rozwiązania mają na celu udzielenie pomocy osobom o niskich dochodach, co ma zapewnić realizację praw jednostki do rzetelnego sądu<sup>196</sup>.

Podstawową zasadą funkcjonowania systemu pomocy prawnej na terenie Królestwa jest zlecenie zadań organizacjom i zapewnienie środków na realizowanie tego zadania w postaci

<sup>193</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/novyny/yaki-diyi-kolektoriv-slid-vvazhaty-nepravomirnymy-ta-yaki-prava-vony-mayut-vidnosno-borzhnykiv-obgovoryly-v-oleksandriyi/> (dostęp: 20 listopada 2020 r.).

<sup>194</sup> Zob. <https://www.legalaid.gov.ua/novyny/zemelni-superechky-kudy-zvertatysya/> (dostęp: 18 listopada 2020 r.).

<sup>195</sup> Zob. <https://www.nidirect.gov.uk/articles/legal-aid-schemes> (dostęp: 1 grudnia 2020 r.).

<sup>196</sup> Zob. [https://e-justice.europa.eu/content\\_fundamental\\_rights-176-ew-pl.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176-ew-pl.do?member=1) (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

grantów. Pomoc prawna na poziomie sądowym jest przewidziana w sprawach cywilnych oraz karnych. Centralnym aktem regulującym tego rodzaju rozwiązania jest ustawa o pomocy prawnej, skazywaniu i karaniu przestępców (*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*)<sup>197</sup>. W celu otrzymania pomocy w postępowaniu przed sądem w sprawach karnych czy cywilnych sprawa ta powinna dotyczyć indywidualnej osoby oraz powinna być zakwalifikowana jako nadająca się do udzielenia takiej pomocy z uwagi na jej charakter prawny. Znaczenie mają również dochody osoby, które nie mogą przekraczać określonego progu. Określa się to mianem testu środków oraz zasadności (*means and merits test*). Ocena zasadności przyznania sprowadza się do dwóch etapów kontroli. Pierwszy z nich to określenie dochodu miesięcznego. Zakłada się, że nieodpłatna pomoc przysługuje osobom o dochodzie miesięcznym, który nie przekracza 2657 GBP brutto<sup>198</sup>. Nie oznacza to jednak, że przy spełnieniu tego warunku osoba otrzyma pomoc prawną, ponieważ uruchamiany jest drugi etap kontroli. Polega on na sprawdzeniu, czy osoba posiada kapitał lub posiada nieruchomości lub ruchomości, których wartość przekracza 3000 GBP w sprawach karnych oraz 8000 GBP w sprawach cywilnych. W przypadku pomocy prawnej w niektórych rodzajach spraw cywilnych oraz po przekroczeniu pewnego progu dochodu osoba uczestniczy w finansowaniu pomocy prawnej (*contribution*).

Podstawowe zasady dokonania oceny przyznawania pomocy prawnej zostały uregulowane m.in. w Instrukcji Lorda Kanclerza z kwietnia 2014 r. dotyczącej określania finansowej sytuacji do pomocy w sprawach cywilnych (*Civil Representation Guide to determining financial eligibility for certificated work – April 2014 v1*)<sup>199</sup> oraz w sprawach karnych na podstawie Instrukcji Lorda kanclerza z maja 2020 r. dotyczącej pomocy prawnej na podstawie art. 4 ustawy o pomocy prawnej skazywania i karania sprawców z 2012 r. (*Lord Chancellor's Guidance Under Section 4 Of The Legal Aid, Sentencing And Punishment of Offenders Act 2012*)<sup>200</sup>.

Pomoc prawna może być udzielona w różnych formach: bezpośredniego kontaktu (*face to face*), jak również za pośrednictwem infolinii albo za pośrednictwem wniosku złożonego przez Internet<sup>201</sup>.

Pomoc prawna w sprawach karnych jest przyznawana osobom, w stosunku do których wszczęto postępowanie karne. W przypadku spraw karnych przed sądami pokoju stosuje się kryterium progu dochodowego osoby połączone z interesem wymiaru sprawiedliwości w udzieleniu pomocy (*financial means and interests of justice test*). Natomiast w przypadku

<sup>197</sup> Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, UK Public General Acts 2012 c. 10.

<sup>198</sup> Ministry of Justice, Annex C The Current Legal Aid Financial Eligibility Rules – Summary, [https://consult.justice.gov.uk/digital-communications/legal-aid-eligibility-and-universal-credit/supporting\\_documents/annexsummaryofcurrentlegalaidfinancialegibilityrules.pdf](https://consult.justice.gov.uk/digital-communications/legal-aid-eligibility-and-universal-credit/supporting_documents/annexsummaryofcurrentlegalaidfinancialegibilityrules.pdf) (dostęp: 4 grudnia 2020 r.).

<sup>199</sup> Zob. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/332853/legal-aid-guide-to-determining-eligibility-certificated-work.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332853/legal-aid-guide-to-determining-eligibility-certificated-work.pdf) (dostęp: 30 listopada 2020 r.).

<sup>200</sup> Zob. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/885341/lord-chancellors-guidance-under-section\\_4-laspo\\_May\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/885341/lord-chancellors-guidance-under-section_4-laspo_May_2020.pdf) (dostęp: 30 listopada 2020 r.).

<sup>201</sup> Zob. <https://www.gov.uk/guidance/legal-aid-submit-a-claim#how-to-claim-online> (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

spraw rozpatrywanych przez sąd koronny stosuje się odpowiednio jedynie test progu finansowego<sup>202</sup>.

Z punktu widzenia niniejszego opracowania ważnym elementem systemu pomocy udzielanej osobom w Królestwie jest pomoc w postaci poradnictwa obywatelskiego (*Citizens Advice*). Wymienić należy Poradnictwo Obywatelskie w Szkocji (*Citizen Advice Scotland*), Poradnictwo Obywatelskie w Irlandii Północnej (*Citizen Advice Northern Ireland*) oraz ich biura na poziomie lokalnym. Ważną rolę odgrywają również instytucje pomocy uchodźcom, wśród których należy wymienić Ośrodek Pomocy Prawnej Uchodźcom (*Refugee Legal Central*) oraz Służbę Doradztwa Imigracyjnego (*Immigration Advisory Service*)<sup>203</sup>.

### 3.3.2. Ewolucja poradnictwa obywatelskiego

Instytucję poradnictwa obywatelskiego w Królestwie najlepiej ilustrują słowa Davida Harkera<sup>204</sup>: „Jako sieć ogólnokrajowa, Poradnictwo Obywatelskie służy udzielaniu porad wszystkim i we wszystkich możliwych sprawach pod słońcem i od wczesnych lat swego istnienia miało ono wyjątkowy wgląd na pojawiające się trendy oraz identyfikowała naglące problemy, które przynosi codzienność. Poradnictwo nie tylko pozwala na rozpatrywanie konkretnych spraw na podstawie doświadczeń prawdziwych ludzi, ale i uwidacznia trendy występujące w poszczególnych regionach oraz w całym państwie”<sup>205</sup>.

Potrzeba utworzenia poradnictwa obywatelskiego pojawiła się w Królestwie jeszcze 1924 r. w tzw. Raplocie Bettertona dotyczącym Pomocy Publicznej (*Betterton Report on Public Assistance*). W związku ze zbliżającym się widmem wojny i doświadczeniami I wojny światowej, w 1938 r. odbyła się konferencja organizacji społecznych mająca na celu wyjaśnienie kwestii związanych z możliwymi trudnościami w zakresie życia rodzinnego i zagrożeniem, które niesie ze sobą potencjalna wojna. Postanowiono, że państwo powinno być przygotowane na nadchodzące wyzwania<sup>206</sup>. W związku z tym utworzono sieć Biur ds. Poradnictwa Obywatelskiego w większych miastach i miejscowościach przemysłowych, w których zagrożenie związane z wojną miało być najbardziej dotkliwe<sup>207</sup>.

<sup>202</sup> Zob. [https://e-justice.europa.eu/content\\_fundamental\\_rights-176-ew-pl.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176-ew-pl.do?member=1) (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

<sup>203</sup> Zob. [https://e-justice.europa.eu/content\\_fundamental\\_rights-176-ew-pl.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_fundamental_rights-176-ew-pl.do?member=1) (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

<sup>204</sup> Dyrektor Biura Porad Obywatelskich w latach 1997–2010.

<sup>205</sup> M. Zucker, *The British “Citizens’ Advice Bureaus”*, *Social Service Review*, Vol. 24, No. 1 (Mar., 1950), s. 89. Tłumaczenie własne – A.W.

<sup>206</sup> M. Zucker, *The British...*, s. 89.

<sup>207</sup> G. Fisher, *Advice on Everything. A History of the Citizens Advice Service in Harrow, 1939–2009*, [https://citizensadvice.org.uk/harrow\\_cab\\_history.pdf](https://citizensadvice.org.uk/harrow_cab_history.pdf) (dostęp: 24 listopada 2020 r.).

3 września 1939 r. utworzono 200 biur, które były zarządzane przez Centralny Komitet w Londynie (*Central Committee in London*)<sup>208</sup>. Do końca wojny było ich już ponad 1 000. W proces tworzenia biur włączyły się różne organizacje społeczne, a także organy miejscowe, które przez wiele lat odgrywały ważną rolę w finansowaniu poradnictwa obywatelskiego. Każde biuro było niezależne w swojej działalności i łączył je Państwowy Zarząd Pomocy Społecznej. Organ ten otrzymywał środki od rządu i odpowiadał za ich redystrybucję<sup>209</sup>. Biura były zakładane w budynkach publicznych i prywatnych.<sup>210</sup> Po bombardowaniach, z uwagi na brak pomieszczeń biura często działały wprost na ulicach<sup>211</sup>.

W początkowym okresie swego funkcjonowania biura zajmowały się pomocą w kwestiach związanych z wojną, np. instruowały, jak obywatel powinien postępować po bombardowaniu miasta, świadczyły pomoc w zakresie poszukiwania zaginionych bliskich. Duża część działalności biur dotyczyła również kwestii związanych z podatkiem dochodowym oraz zatrudnieniem<sup>212</sup>. Z czasem, kiedy biura zdobyły zaufanie obywateli, stały się one miejscem, do którego wiele osób zgłaszało się z prośbą o poradę w sprawach wykraczających poza jedynie codzienne funkcjonowanie. Były to np. pytania dotyczące spraw rodzinnych<sup>213</sup>. Daje to obraz instytucji dostępnej dla każdej osoby w każdej kategorii spraw.

Biura są doskonałym przykładem instytucji, które powstały w okresie wojny i przetrwały do dziś, ponieważ okazało się, że wykonywana przez nie praca niesie wiele korzyści dla społeczeństwa<sup>214</sup>. Z pewnością takie podejście do poradnictwa obywatelskiego było motywowane popularnością tego rozwiązania. Dla przykładu w 1948 r. do biura wpłynęło aż 1 500 000 pytań. Liczba ta wzrosła w 1949 r. W tamtym okresie sprawy głównie dotyczyły spraw mieszkalnych, spraw rodzinnych i problemów osobistych oraz ubezpieczeń społecznych, czyli kwestii ważnych w życiu codziennym<sup>215</sup>.

Dalszy rozwój poradnictwa obywatelskiego oraz jego finansowania od samego początku był zależny m.in. od poziomu zainteresowania ze strony społeczeństwa, który z kolei wynikał z trudności, z jakimi zmagali się obywatele. Miało to przełożenie na stopień finansowania poradnictwa obywatelskiego przez państwo. Wskazywano, że w latach 50. mimo pozytywnego odbioru instytucji poradnictwa obywatelskiego ograniczono dofinansowanie, czego efektem

<sup>208</sup> Zob. <https://www.cas.org.uk/about-us/citizens-advice-scotland/our-history> (dostęp: 24 listopada 2020 r.).

<sup>209</sup> M. Zucker, *The British...*, s. 89.

<sup>210</sup> Słynnym było utworzenie mobilnego biura w boksie dla przewożenia koni; *History of the Citizens Advice service*, <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/how-citizens-advice-works/who-we-are-and-what-we-do/history-of-the-citizens-advice-service/#:-:text=4%20September%201939%3A%20The%20first,relatives%20and%20prisoners%20of%20war> (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

<sup>211</sup> D. Korman Sloviter, *Let's Look at Citizens Advice Bureaux*, *American Bar Association Journal*, vol. 65, no. 4 (April 1979), s. 568.

<sup>212</sup> Zob. <https://www.cas.org.uk/about-us/citizens-advice-scotland/our-history> (dostęp: 24 listopada 2020 r.).

<sup>213</sup> D. Korman Sloviter, *Let's...*, s. 568.

<sup>214</sup> M. Zucker, *The British...*, s. 89.

<sup>215</sup> M. Zucker, *The British...*, s. 89.

było zmniejszenie liczby biur. Z kolei z uwagi na przyjęcie nowych ustaw dotyczących prawa mieszkalnego liczba pytań w ramach poradnictwa obywatelskiego znacznie wzrosła i w odpowiedzi na większy popyt w 1960 r. finansowanie ze strony państwa ponownie wzrosło. Od lat 70. bardzo ważnym tematem w kwestii pomocy obywatelom była ochrona konsumentów. Przyczyniło się to do wzrostu liczby pytań w ramach poradnictwa obywatelskiego<sup>216</sup>. Przykładowo, wzrost potrzeby poradnictwa obywatelskiego w konkretnych miejscowościach był efektem protestów pracowników poczty oraz kryzysu w spółce Rolls Royce. Dodatkowo dokonano nowelizacji prawa rodzinnego, a konkretnie przepisów dotyczących rozwodów<sup>217</sup>.

Jednakże wsparcie poradnictwa obywatelskiego ze strony państwa nie zawsze odpowiadało wzrostowi zainteresowania ze strony obywateli. W latach 80. z uwagi na kryzys gospodarczy zapotrzebowanie na poradnictwo wzrosło, ale finansowanie znacznie spadło<sup>218</sup>. Podane przykłady potwierdzają, że poradnictwo obywatelskie było jednym z instrumentów, które stanowiły realną odpowiedź na potrzeby społeczeństwa.

### 3.3.3. Poradnictwo obywatelskie – podstawowe założenia

Działalność poradnictwa obywatelskiego jest oparta na czterech zasadach: nieodpłatności, niezależności, zachowania tajemnicy porady i bezstronności.

Szczególnie istotne znaczenie ma niezależność w ramach działalności biur, z uwagi na fakt, że często występują one przeciwko organom państwowym. Najczęściej taka pomoc może polegać m.in. na pomocy w sporządzeniu odwołania od decyzji organu emerytalnego, na pomocy w zbieraniu dowodów przez kontakt z urzędami czy instytucjami ochrony zdrowia<sup>219</sup>.

Obok wymienionych zasad istotne znaczenie ma również holistyczne podejście do kwestii udzielania porad. Zakłada ono, że doradcy przy pierwszej rozmowie oceniają wszystkie problemy i dociekają czy klient nie ma jeszcze dodatkowych trudności, co do których może być udzielona porada<sup>220</sup>.

Z pewnością najważniejszym aspektem działalności w ramach poradnictwa obywatelskiego jest bezpośrednia pomoc obywatelom przez udzielanie im porad. Nieodłączną rolą biur udzielających poradnictwa od samego początku była również analiza efektywności przyjętych rozwiązań prawnych. Wyrazem tej działalności było lobbowanie zmian w prawie na poziomie rządowym czy też parlamentarnym. Za największe osiągnięcie poradnictwa

<sup>216</sup> *History of the Citizens Advice service...*

<sup>217</sup> G. Fisher, *Advice...*

<sup>218</sup> G. Fisher, *Advice...*

<sup>219</sup> S. Kirwan, M. McDermont, J. Clarke, *Imagining and practising citizenship in austere times: the work of Citizens Advice*, *Citizenship Studies*, 20:6–7, 2016, s. 766.

<sup>220</sup> M. McDermont, , *Citizens advice in austere times*, [w:] *Reflections on challenging times for advice agencies*, red. S. Kirwan, *Advising in austerity*, Bristol, 2017, s. 32.



obywatelskiego na tym polu uważa się doprowadzenie do przyjęcia wspomnianej regulacji dotyczącej pomocy prawnej w Królestwie<sup>221</sup>.

### 3.3.4. Procedura udzielania porady w ramach poradnictwa obywatelskiego

Powstaje pytanie o zakres podmiotowy poradnictwa obywatelskiego, tj. kto może otrzymać taką pomoc. Podkreśla się, że przy poradnictwie obywatelskim nie określono definicji pojęcia „obywatel”. Natomiast w oficjalnych dokumentach nie używa się terminu „obywatele” na określenie osób korzystających z poradnictwa obywatelskiego. Używa się np. określenia „klienci”. Wskazuje się w praktyce, że pojęcia tego również nie próbowano definiować. Wynika to prawdopodobnie z przyjęcia założenia, że obywatelem w rozumieniu poradnictwa obywatelskiego jest „każda osoba, która przekroczy próg biura”<sup>222</sup>. W związku z tym pomoc w ramach poradnictwa przysługuje każdej osobie, niezależnie od tego, czy jest obywatelem Królestwa czy też nie.

Procedura otrzymania porady w ramach poradnictwa obywatelskiego zwykle składa się z kilku kroków. Jeśli osoba przychodzi pierwszy raz do biura poradnictwa obywatelskiego, to powinna dokonać zgłoszenia na recepcji oraz wypełnić odpowiedni formularz dotyczący danych kontaktowych oraz informacji, czy sprawa była już przedmiotem porady. Dodatkowo formularz zawiera zgodę na przetwarzanie danych osobowych oraz osobną zgodę na przyszły kontakt w celu kontynuacji sprawy. Na stronie internetowej Poradnictwa obywatelskiego zawarto poradnik dotyczący potrzebnej dokumentacji, którą osoba powinna ze sobą zabrać, przychodząc do placówki. W ramach instrukcji dokonano podziału na konkretne rodzaje spraw. Dla przykładu w sprawach z zakresu prawa pracy powinny to być kopia umowy o pracę, pisma otrzymane od pracodawcy, dowód dochodu (np. deklaracje podatkowe)<sup>223</sup>.

Pierwsze spotkanie odbywa się z doradcą i ma charakter wstępny (zapoznawczy). Trwa około 15 minut. Doradca zadaje kilka pytań w celu wyjaśnienia, w jaki sposób pomoc może być udzielona i w konsekwencji udziela porady albo też nakierowuje na odpowiednie rozwiązanie. Przy tego rodzaju spotkaniach nie jest wymagane uprzednie uzgodnienie spotkania, wystarczy stawić się w odpowiednim biurze<sup>224</sup>.

W przypadku gdy spotkanie to okaże się niewystarczające, doradca ogólny wyznacza termin spotkania w celu udzielenia porady (*advice appointments*). Spotkania te trwają około

<sup>221</sup> M. Zucker, *Citizens' Advice Bureaus: The British Way*, Social Work, October 1965, vol. 10, no. 4, s. 88.

<sup>222</sup> S. Kirwan, M. McDermont, J. Clarke, *Imagining...*, s. 770–771.

<sup>223</sup> Zob. np. <https://www.citizensadvice.org.uk/about-us/how-we-provide-advice/what-to-bring-on-your-local-citizens-advice-visit/> (dostęp: 30 listopada 2020 r.).

<sup>224</sup> Zob. *What to expect from your visit*, <https://www.citizensadvicesurreyheath.org.uk/get-advice/face-to-face/what-to-expect-from-your-visit/#:~:text=Your%20ofirst%20omeeting%20with%20an,issue%20oforward%20or%20resolve%20it> (dostęp: 30 listopada 2020 r.).



godziny, a ich celem jest dokładniejsze zbadanie sprawy z uwagi na zaistniałe w niej okoliczności. W wyniku tego spotkania doradca powinien przygotować plan działania w celu wyjaśnienia sprawy. Częścią planu może być również kolejne spotkanie albo odesłanie do innej wyspecjalizowanej organizacji<sup>225</sup>.

Doradcą może być każda osoba. Nie musi ona co do zasady mieć wykształcenia prawniczego, ponieważ w ramach poradnictwa obywatelskiego nie są udzielane porady prawne. Jednakże w ramach usług dodatkowych poradnictwo obywatelskie może mieć formę 15-minutowego spotkania z adwokatem, który udzieli porady prawnej. Przy czym warunkiem koniecznym jest uprzednia wizyta u doradcy ogólnego, który może skierować osobę na rozmowę z prawnikiem<sup>226</sup>.

W ramach poradnictwa obywatelskiego możliwa jest również porada w ramach wizyty domowej u osób, które nie mogą stawić się osobiście lub też skorzystać z kontaktu online z uwagi na stan zdrowia, wiek albo obowiązki. W przypadku gdy o pomoc zwraca się osoba, ponieważ nie potrafi utrzymać i nie ma pieniędzy na wyżywienie, doradca może wystawić jej skierowanie do lokalnego banku żywności. W szczególnych przypadkach doradca może skierować osobę do organizacji pomagających ludziom społecznie odizolowanym albo ludziom posiadającym trudności emocjonalne<sup>227</sup>. Doradcy mogą również zbierać opinie o doświadczeniach związanych z pracownikami służby zdrowia, a następnie przekazywać je do właściwych organów. Kolejną dodatkową usługą jest pomoc osobom doświadczającym przemocy domowej, które mogą zadzwonić pod wskazany numer i złożyć wniosek o wydanie przez sąd odpowiedniego orzeczenia w trybie pilnym<sup>228</sup>.

Rozwiązania dotyczące procesu udzielania porady podlegają krytyce. W praktyce wskazuje się, że z uwagi na dużą liczbę spraw oraz trudności związane z finansowaniem działalność poradnictwa obywatelskiego jest w znacznym stopniu zautomatyzowana. Jak wspomniano, pierwsza porada trwa około 15 minut, co prowadzi do sytuacji, w której raczej nie jest możliwe udzielenie wyczerpującej porady. Co za tym idzie, może to również wypaczać podstawową zasadę holistycznego podejścia do rozwiązywania problemów obywateli.

### 3.3.5. Organizacja poradnictwa obywatelskiego

Centralną instytucją odpowiedzialną za pomoc prawną w Anglii i Walii jest lord kancierz, natomiast jej organizacją zajmuje się Agencja ds. Pomocy Prawnej (*Legal Aid Agency*)

<sup>225</sup> Zob. *What to expect from your visit...*

<sup>226</sup> Zob. *What to expect from your visit...*

<sup>227</sup> Więcej: <https://www.citizensadvicesurreyheath.org.uk/social-prescribing/> (dostęp: 26 listopada 2020 r.).

<sup>228</sup> Więcej dodatkowych usług dostępnych na stronie: <https://www.citizensadvicesurreyheath.org.uk/additional-services/> (dostęp: 25 listopada 2020 r.).

(dalej: LAA). Jednostka ta może zlecać w ramach grantów udzielanie pomocy prawnej w pewnej kategorii spraw jako jedno z zadań w ramach specjalnych porad.

Poradnictwo obywatelskie składa się z sieci lokalnych organizacji, które są wspierane przez Poradnictwo Obywatelskie oraz Poradnictwo Obywatelskie Szkocji, jak również Poradnictwo Obywatelskie Irlandii Północnej<sup>229</sup>.

Jeden z dyrektorów lokalnego biura poradnictwa obywatelskiego stwierdził zapytany o strukturę poradnictwa obywatelskiego, że: „Biuro stoi i upada na własnych nogach”, czym chciał podkreślić ich niezależność i luźne powiązanie zarówno z poradnictwem obywatelskim, jak i rządem czy lokalnymi organami władzy<sup>230</sup>.

Biura na początku swego istnienia były zakładane spontanicznie przez lokalną społeczność i ich pracownicy byli instruowani przez konsultantów. Często były one formowane na bazie zebrań kilku osób, które następnie przerażały się w spotkania wielu osób. Jeśli pojawiała się zainteresowanie, to tworzono lokalny komitet doradczy w celu znalezienia odpowiedniego pomieszczenia, poszukiwania środków, organizowania szkoleń oraz poszukiwania wolontariuszy<sup>231</sup>. Z kolei każdy lokalny komitet był reprezentowany w regionalnym komitecie, który wysyłał przedstawicieli do komitetu ogólnopaństwowego. W skład komitetów regionalnych wchodził prawnicy, pracownicy socjalni, urzędnicy, biznesmeni, pracownicy organów ochrony zdrowia oraz edukacji. Centralnym organem był Państwowy Zarząd Biur Poradnictwa Społecznego, przy którym działał sekretariat. Do ich obowiązków należało: organizowanie konferencji, promocja tworzenia nowych biur, konstruowanie programów szkoleniowych oraz zbieranie informacji od organizacji miejscowych. Finansowanie Zarządu pochodziło częściowo od Rządu, a w pozostałej części z prywatnych źródeł<sup>232</sup>.

Obecnie poradnictwo obywatelskie jest zarejestrowane jako organizacja dobroczynna oraz jako spółka z odpowiedzialnością ograniczoną do sumy gwarancyjnej. Z kolei wszystkie lokalne poradnictwa obywatelskie są członkami Poradnictwa Obywatelskiego. Aktami regulującymi działalność poradnictwa na poziomie państwowym oraz lokalnym są memorandum i statut<sup>233</sup>.

Poradnictwo jest udzielane przez jednostki, które są organizowane w formie organizacji charytatywnych na podstawie ustawy o działalności charytatywnej z grudnia 2011 r. (*Charities Act*)<sup>234</sup>. W ten sposób została również zorganizowana ich struktura. Co ciekawe, analizując skład osób zasiadających w zarządzie powierniczym tych spółek, bardzo duże znaczenie ma to, czy dana osoba jest częścią społeczności lokalnej, w której działa dane biuro.

<sup>229</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 31.

<sup>230</sup> M. Zucker, *Citizens' Advice...*, s. 87.

<sup>231</sup> M. Zucker, *Citizens' Advice...*, s. 87.

<sup>232</sup> M. Zucker, *Citizens' Advice...*, s. 88.

<sup>233</sup> Zob. Annual report 2019/20, s. 54, <https://www.citizensadvice.org.uk/Global/CitizensAdvice/Governance/Annual%20Report-2019-20.pdf> (dostęp: 30 listopada 2020 r.). Zob. <https://www.cas.org.uk/about-us> (dostęp: 30 listopada 2020 r.).

<sup>234</sup> Charities Act 2011, UK Public General Acts 2011 c. 25.

Są to najczęściej osoby urodzone w konkretnej miejscowości albo osoby mieszkające przez długie lata w danym miejscu<sup>235</sup>.

Jeśli chodzi o status samych biur, to oczywiście niezmiennie pozostają one autonomiczne. Odnośnie do relacji pomiędzy lokalnymi biurami i organizacjami poradnictwa na poziomie państwowym, ich współpraca opiera się na zapewnianiu wsparcia i środków, jak również podtrzymywaniu standardów pomocnictwa obywatelskiego<sup>236</sup>.

Jeśli chodzi o osoby udzielające porad ogólnych, to w większości są to wolontariusze. Ich szkolenie odbywa się na poziomie lokalnym przy wykorzystaniu środków i materiałów dostarczonych przez Poradnictwo Obywatelskie, Poradnictwo Obywatelskie Szkocji oraz Poradnictwo Obywatelskie Irlandii Północnej. Szkolenie wolontariusza zajmuje około dziewięciu miesięcy. Po sześciu miesiącach wolontariusz udziela już porad w ramach ogólnego poradnictwa, ale pod nadzorem bardziej doświadczonych i wyspecjalizowanych doradców, którzy są zatrudnieni w ramach lokalnego biura poradnictwa obywatelskiego<sup>237</sup>.

Szkolenie osoby na potrzeby wyspecjalizowanego poradnictwa dokonywane jest przez podmioty zewnętrzne oraz na poziomie państwowym. Organizacje na poziomie ogólnopaństwowym zamieszczają również na swoich stronach internetowych wskazówki odnośnie do udzielania porad dla doradców. Wskazuje się, że mają one służyć utrwalaniu pewnych praktyk<sup>238</sup>.

Dodatkowo w ramach wsparcia lokalnych biur organizacje na poziomie państwowym mają wpływ na biura lokalne przez dokonywanie regularnych audytów spraw rozpatrywanych przez biuro. Pomoc w tej formie uważa się za szczególnie potrzebną, ponieważ usprawnia pracę biur i podnosi jakość świadczonych porad. Wynikiem audytu może być decyzja o kolejnym audycie, np. w przyszłym roku albo dopiero za trzy lata<sup>239</sup>.

Poradnictwo obywatelskie boryka się z dużą liczbą utrudnień, w szczególności natury finansowej, jak również z uwagi na cięcia finansowe przy okazji pomocy prawnej w sprawach cywilnych, co powoduje, że zainteresowanie poradnictwem wzrasta, ale jednocześnie jego możliwości przerobowe nie rozwijają się ze względu na braki w finansowaniu. W celu zapewnienia funkcjonowania poradnictwa obywatelskiego wiele biur zostaje połączonych, zmniejszonych albo zamkniętych<sup>240</sup>.

Obecnie w Anglii oraz Walii istnieje 270 lokali poradnictwa obywatelskiego<sup>241</sup>, w Szkocji – 59<sup>242</sup>.

<sup>235</sup> Zob. <https://www.citizensadvice.surreyheath.org.uk/about-us/whos-who/> (dostęp: 24 listopada 2020 r.).

<sup>236</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 38.

<sup>237</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 38.

<sup>238</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 31–35.

<sup>239</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 35.

<sup>240</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 31–32.

<sup>241</sup> Annual report 2019/20..., s. 7.

<sup>242</sup> Zob. <https://www.cas.org.uk/about-us> (dostęp: 30 listopada 2020 r.).

### 3.3.6. Finansowanie działalności poradnictwa obywatelskiego

Finansowanie poradnictwa obywatelskiego odbywa się na kilku poziomach. Od samego początku ich istnienia w ich finansowanie zaangażowane były odpowiednie władze miejscowe (za pośrednictwem udzielanych grantów). Sytuacja jednak uległa zmianie i władze lokalne w coraz mniejszym stopniu przyczyniają się do finansowania poradnictwa. Sprawia to, że biura w ramach swojej działalności zmuszone są do organizowania zbiórek oraz składania wniosków o drobne granty, jak również otrzymują środki z darowizn od rad miejskich oraz rad parafialnych<sup>243</sup>. Dostyc codzienną sytuacją staje się otrzymywanie dofinansowania od prywatnych sponsorów, takich jak globalne korporacje<sup>244</sup>.

Niektóre biura otrzymują dofinansowanie w zakresie udzielania pomocy prawnej po podpisaniu kontraktu z Komitetem ds. Usług Prawnych. W ramach tego kontraktu biura udzielają również pomocy prawnej. Podkreśla się natomiast, że nie jest to pewne źródło finansowania z uwagi na cięcia budżetowe dla całego systemu pomocy prawnej<sup>245</sup>.

Chcąc przybliżyć strukturę finansowania, przykładowo w latach 2019–2020 dochód poradnictwa wyniósł 139,1 mln GBP, 1 mln GBP, z czego m.in. 34,3 mln otrzymano od Ministerstwa Pracy i Emerytury, 24,4 mln GBP od Urzędu ds. Wypłat i Emerytur, 16 mln GBP od Ministerstwa Gospodarki, Energii oraz Przemysłu oraz 11 mln GBP od Ministerstwa Sprawiedliwości. Należy jednak wskazać, że kwoty te były wyższe niż w poprzednim roku<sup>246</sup>.

### 3.3.7. Wyzwania dla poradnictwa obywatelskiego

Jednym z największych wyzwań stojących przed poradnictwem obywatelskim jest brak należytego finansowania oraz potrzeba ciągłego poszukiwania nowych źródeł finansowania. Przy czym w każdym przypadku jest to raczej doraźne finansowanie udzielane w ramach czasowych projektów. Prowadzić to może do braku możliwości udzielania porad osobistych i z czasem – z uwagi na potrzebę cięcia kosztów – zostaną one zastąpione całkowicie przez infolinię oraz kontakt za pośrednictwem środków zdalnego porozumiewania się. Podkreśla się, że może to być powodem erozji podstawowego założenia poradnictwa obywatelskiego – holistycznego podejścia do problemów, które napotyka osoba szukająca porady. Kolejną kwestią, która budzi wątpliwości, jest fakt zagrożenia funkcji biur udzielających poradnictwa obywatelskiego jako łącznika wskazującego kierunek potrzebnych w prawie zmian. Zadanie to zostało zagrożone z uwagi na zawieranie klauzul w umowach

<sup>243</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 36.

<sup>244</sup> Zob. <https://www.thirdsector.co.uk/citizens-advice-3m-funding-facebook/finance/article/1523782> (dostęp: 27 listopada 2020 r.).

<sup>245</sup> M. McDermont, *Citizen...*, s. 36.

<sup>246</sup> Annual report 2019/20..., s. 44.

grantowych z rządem, które zakazują korzystania ze środków otrzymanych od rządu do lobbowania nowych rozwiązań prawnych albo też do wpływania na parlament, lokalne władze oraz partie polityczne. W praktyce pozbawia to możliwości wykonywania jednego z podstawowych zadań poradnictwa obywatelskiego – wychwytywania oraz promowania korzystnych zmian w prawie<sup>247</sup>.

### 3.3.8. Ujęcie statystyczne

W raporcie dotyczącym działalności biur poradnictwa obywatelskiego wskazano, że w 2019 r. w jego szeregach pracowało 950 pracowników na poziomie centralnym oraz 6300 na poziomie lokalnym. Jeśli chodzi o statystyki dotyczące wolontariuszy, to składają się na nie: 18 300 wolontariuszy na poziomie lokalnym oraz 3000 w poszczególnych programach, takich jak np. pomoc świadkom w sprawach karnych<sup>248</sup>.

W 2019 r. oraz w części 2020 r. udzielono porad ponad 2,8 mln osób, wśród których 1,3 mln otrzymało pomoc przy kontakcie osobistym, 1 mln osób otrzymało pomoc za pośrednictwem infolinii, 483 000 osób skorzystało z pomocy dla konsumentów. Znacząco rozwija się również poradnictwo udzielane za pośrednictwem e-maili oraz czatów online, z których skorzystało 423 000 osób. Z kolei z programu pomocy świadkom w sprawach karnych skorzystało 97 000 osób<sup>249</sup>. Najczęściej obywatele zwracali się o pomoc w sprawach konsumenckich, w sprawach dotyczących długów, sprawach mieszkaniowych oraz z zakresu prawa pracy<sup>250</sup>.

W raporcie dotyczącym działalności biur udzielających poradnictwa podkreślono, że praca biur przyczynia się do dużych oszczędności zarówno wśród obywateli, jak i samego państwa. Według przyjętego przelicznika za każdy 1 GBP wydany na Poradnictwo Obywatelskie klienci uzyskują 12,60 GBP, z kolei z punktu widzenia budżetu państwowego są to oszczędności rzędu 685 mln GBP rocznie. Gdyby połączyć te liczby, to wartość dodana dla społeczeństwa z działalności poradnictwa obywatelskiego wyniosłaby 4 miliardy GBP rocznie<sup>251</sup>.

### 3.3.9. Wnioski

Rozwiązania przyjęte w Królestwie mogą stanowić przykład (wzorzec) funkcjonowania poradnictwa obywatelskiego. Przez długie lata swego istnienia stało się ono częścią społeczeństwa Królestwa oraz wzbudza zaufanie wśród obywateli. Potwierdzają to wzrastające

<sup>247</sup> M. McDermont, *Citizens...*, s. 40.

<sup>248</sup> Annual report 2019/20..., s. 7.

<sup>249</sup> Annual report 2019/20..., s. 12.

<sup>250</sup> Annual report 2019/20..., s. 12.

<sup>251</sup> Annual report 2019/20..., s. 14.



dane statystyczne w zakresie liczby udzielonych porad. W efekcie wzrasta zapotrzebowanie na tego rodzaju usługi.

Poradnictwo obywatelskie pełni także istotną funkcję w procesie lobbowania na rzecz dostosowywania obowiązującego prawa do potrzeb i wyzwań, jest „naturalnym pośrednikiem” pomiędzy obywatelami a instytucjami państwowymi, rządem i parlamentem.

Istotnym problemem w realizacji poradnictwa obywatelskiego pozostaje jednak zapewnienie stałego finansowania. Czynnikiem ten w przyszłości zadecyduje o funkcjonowaniu tego rozwiązania.

#### 4. Podsumowanie

Założeniem części badań prawnoporównawczych w ramach opracowania<sup>252</sup> było przedstawienie regulacji dotyczących poradnictwa obywatelskiego w państwie:

- a) rozwiniętej demokracji i bogatym doświadczeniu w zakresie poradnictw obywatelskiego (Szwecja),
- b) „wschodzącej demokracji” (Ukraina),
- c) w którym obowiązuje system *common law* (Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej).

Z analiz wynika, że poradnictwo obywatelskie w ścisłym tego słowa znaczeniu obowiązuje jedynie w jednym z badanych państw, tj. w Wielkiej Brytanii. Natomiast w rozwiązaniach innych porównywanych państw (Szwecja, Ukraina) można wskazać instytucje, które w pewnym stopniu realizują funkcje szeroko rozumianego poradnictwa obywatelskiego. W Szwecji jest to instytucja poradnictwa prawnego, a na Ukrainie instytucja pierwotnej pomocy prawnej.

Porównując zakres spraw mogących być przedmiotem pomocy w badanych państwach, należy stwierdzić, że rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii zapewniają najszerszą pomoc (zarówno pomoc prawną, jak również poradnictwo obywatelskie). W dalszej kolejności szeroki zakres pomocy przewidziano w ustawodawstwie ukraińskim. Najwęższy zakres pomocy funkcjonuje w szwedzkim systemie. Należy jednak podkreślić, że szwedzkie rozwiązania w swojej pierwotnej wersji sprzed 1993 r. zapewniały najszerszą pomoc prawną spośród trzech analizowanych państw.

W realizacji poradnictwa obywatelskiego czy też poradnictwa prawnego istotne znaczenie mają instytucje (podmioty) udzielające tej pomocy. Zarówno Ukraina, jak i Szwecja wprowadziły stabilny system zakładający, że instytucje udzielające tej pomocy mają stałe finansowanie ze strony państwa czy też organów samorządu terytorialnego. Z kolei w Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pomoc ta jest uzależniona od okresowych grantów,

<sup>252</sup> K. Zweigert, H. Kötz, *Introduction to comparative law*, New York 1998, s. 34–35.



dotacji i datków. W tym też dostrzegać należy ryzyko w świadczeniu tej pomocy. Z punktu widzenia obserwatora założenia brytyjskie mogą być postrzegane jako zbyt rozbudowane i w pewnych miejscach mogą być dublowane. Podobna sytuacja miała miejsce w Szwecji, gdzie dopiero znaczące utrudnienia finansowe doprowadziły do zreformowania systemu.

Nie bez znaczenia jest również odpowiedź na pytanie, czy w każdym z badanych państw pomoc osobom w różnych formach przyjętych w konkretnych państwach jest nieodpłatna. Odpowiedź jest twierdząca w przypadku Wielkiej Brytanii oraz Ukrainy. Odmienne podejście da się zauważyć w rozwiązaniach przyjętych w Szwecji, która wprowadziła udział finansowy obywatela praktycznie w każdym rodzaju poradnictwa prawnego. Całkowita nieodpłatność staje się jedynie wyjątkiem. Doświadczenia szwedzkie sprzed 1993 r. oraz brytyjskie wykazują, że system pomocy wspierający ochronę praw osób za pośrednictwem pomocy prawnej powinien być ciągle monitorowany i usprawniany, szczególnie z punktu widzenia jego wydolności finansowej. Z kolei ukraińskie rozwiązania, z uwagi na krótki okres istnienia analizowanych konstrukcji ilustrują interesujący rozwój i przy umiejętnym zarządzaniu mogą one stać się modelowe.

Analizowane trzy systemy pokazały odmienne rozwiązania w zakresie poradnictwa. Może ono mieć charakter bardziej zachowawczy w wyjątkowych przypadkach (jak ma to miejsce w Szwecji) albo też może być instrumentem pomocy w praktycznie każdej sytuacji życia codziennego (Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) czy też w szerokim wachlarzu kwestii prawnych (na Ukrainie). Zestawiając badane systemy, nasuwa się wniosek o potrzebie zbudowania systemu pomocy odpowiadającego na wyzwania społeczne w momencie, kiedy jest ona naprawdę wskazana, a jednocześnie adresowana do osób najbardziej jej potrzebujących w celu realizacji zasady sprawiedliwości społecznej i prawa do sądu. Stąd też system powinien zawierać racjonalne kryteria warunkujące dostęp osób do pomocy w ramach poradnictwa obywatelskiego czy też pomocy prawnej.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2015.
- Banaszak B., *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).
- Barankiewicz T., *Etyczne treści prawa do dobrej administracji*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 13, *Etyka urzędnicza i etyka służby publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2016.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo dostępu do adwokata w Polsce w świetle dyrektywy 2013/48/UE*, „Palestra” 2015, nr 7–8.
- Biernat S., *Czy Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej obowiązuje w Polsce?*, [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga Jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, t. 1, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Biszytyga A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 3.
- Biszytyga A., *Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Nowe działania: ADR, e-sąd*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości w państwach Europy Środkowej i wschodniej w latach 1990–2010*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011.
- Całkiewicz D., Rotkiewicz A., *Prawo pomocy jako gwarancja prawa do sądu dla najuboższych w świetle prawa międzynarodowego i unijnego oraz w przepisach ustawy – Prawo o postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, red. J. Sługocki, t. 2, Warszawa 2014.
- Czepek J., *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Prawo do sądu w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ogólna charakterystyka)*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.
- Данилевська Ю.О., Павлик Л.В., Петрович З.З., Цмоць У.О., *Право особи на безоплатну правову допомогу*, Львів 2018.
- Dudek D., *Czy zawsze zmiana prawa jest koniecznym remedium na każde naruszenie praw człowieka?*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publicacje> (dostęp: 21 listopada 2020 r.).
- Fisher G., *Advice on Everything. A History of the Citizens Advice Service in Harrow, 1939–2009*, [https://citizensadvice.org.uk/harrow\\_cab\\_history.pdf](https://citizensadvice.org.uk/harrow_cab_history.pdf) (dostęp: 24 listopada 2020 r.).
- Flaga-Gieruszyńska K., *Idea pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florczak-Wątor M., *Podstawy prawne obowiązków ochronnych państwa w Konstytucji RP*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019.
- Florczak-Wątor M., *Rola sądów i trybunałów w kształtowaniu koncepcji horyzontalnego działania praw jednostki*, [w:] *Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki*, red. M. Florczak-Wątor, Kraków 2015.

- Garlicki L., [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, Komentarz do artykułów 1–18, red. L. Garlicki, Warszawa 2010
- Garlicki L., *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publicacje> (dostęp: 21 listopada 2020 r.).
- Garlicki L., Wojtyczek K., *Komentarz do art. 77 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, M. Zubik, t. 2, Warszawa 2016.
- Гець О., Історичний та сучасний погляди на надання безоплатної правової допомоги адвокатами, *Юриспруденція: теорія і практика* 2011, № 11.
- Gołaczyński J., Krzywonos A., *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Granat M., *Prawo konstytucyjne. Pytania i odpowiedzi*, Warszawa 2019.
- Hałub O., *Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przed sądowym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4.
- Heuman L., *Rättshjälp och pilotfall*, SvJT 1983.
- Hofmański P., Wróbel A., *Komentarz do art. 6 EKPCz*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, t. 1, Warszawa 2010.
- Jabłoński M., *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na te postanowień ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019
- Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne*, t. 3, Warszawa 1984.
- Jaskiernia J., *Funkcje Konstytucji RP w dobie integracji europejskiej i radykalnych przemian politycznych*, Toruń 2020.
- Jaskiernia J., *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziaływująca na implementację standardów demokratycznych*, [w:] *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2010.
- Kędzia Z., Hernandez-Pończyńska A. (red.) *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kieres L., *Sprawna administracja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, dostęp: [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79097/15\\_Kieres-L.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/79097/15_Kieres-L.pdf) (dostęp: 21 listopada 2020 r.).
- Kirwan S., McDermont M., Clarke J., *Imagining and practising citizenship in austere times: the work of Citizens Advice*, *Citizenship Studies*, 20:6–7, 2016.
- Klich A., *Idea pomocy prawnej w sprawach cywilnych a działalność klinik prawa*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
- Korman Sloviter D., *Let’s Look at Citizens Advice Bureaux*, *American Bar Association Journal*, vol. 65, no. 4 (April 1979).
- Kruszyński P., *Zasada prawa do obrony w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu – zagadnienia wybrane*, [w:] *Gaudium in litteris est. Księga Jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman z okazji osiemdziesiątych urodzin*, Warszawa 2005.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013.
- Lipowicz I., *Stan ochrony praw człowieka z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- McDermont M., *Citizens Advice in austere times*, [w:] *Advising in austerity. Reflections on challenging times for advice agencies*, red. S. Kirwan, Bristol, 2017.
- Mik C., *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora*

- Tadeusza Jasudowicza, red. J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeżko-Durlak, Toruń 2004.
- Morawska E.H., *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.
- Motyka K., *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2004.
- Muther P.S., *Reform of Legal Aid in Sweden*, *International Lawyer*, vol. 9, no. 3, <https://core.ac.uk/download/pdf/216914158.pdf> (dostęp: 17 grudnia 2020 r.).
- Nitecki S., *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018.
- Nowacki J., *Sprawiedliwość legalna a „wymiar sprawiedliwości”*, [w:] *Współczesne problemy procesu karnego i wymiaru sprawiedliwości. Księga ku czci Profesora Kazimierza Marszałka*, red. P. Hofmański, K. Zgryzek, Katowice 2003.
- Nowicki M.A., *Komentarz do art. 14 EKPCz*, [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2017.
- Nowicki M.A., *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, red. M.A. Nowicki, Warszawa 2013.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Paxford B., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, red. B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, Warszawa 2016.
- Ploszka A., *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019.
- Podkowik J., *Wymogi europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczące sądownictwa wojskowego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 3(98).
- Przybysz P., *Prawo do sądu w sprawach administracyjnych*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, red. E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Kraków 1999.
- Przywora B., *Europejska Karta Społeczna jako wzorzec kontroli prawa w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia, instytucje, nowe wyzwania, praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, t. 3, Toruń 2017.
- Przywora B., *Free legal assistance as an instrument in protecting the right of foreigners in the Republic of Poland – a contributions to the discussion*, „*Annals of The Administration and Law*” 2020, XX, z. 1.
- Przywora B., *Normatywny model przed sądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- Przywora B., Wróbel A., *Status prawny sędziego w Królestwie Szwecji*, [w:] *Status prawny sędziego Państwa europejskie*, t. 1, red. B. Przywora, Warszawa 2019.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 45 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 9 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Schimanek T., *Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne*, dostęp: <http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/Moliwoci...pdf> (dostęp: 12 listopada 2020 r.).
- Schoultz I., *Legal Aid in Sweden*, [w:] *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, red. O.H. Rønning, O. Hammerslev, Lund 2018.
- Сербіна А., *Надання безоплатної правової допомоги органами місцевого самоврядування*, *Місцеве самоврядування – 2017*, – № 12, źródło: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32589.html>, dostęp: 20.11.2020.
- Sokolewicz W., Zubik M., [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Spryszak K., *Uniwersalne standardy z obszaru „miękkiego prawa”*, [w:] *Współczesne wyzwania państwa i prawa. Księga jubileuszowa z okazji 45-lecia pracy naukowej profesora Jerzego Jaskierni*, red. Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak Toruń 2017.
- Струкова К., *Особливості організації надання безоплатної правової допомоги недержавними суб'єктами*, *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 2 (10). 2017 р.



- Symonides J., *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (po 60 latach od jej przyjęcia)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 12.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Тацій В.Я. (ред.), *Конституція України. Науково-практичний коментар*, Харків 2011.
- Trociuk S., *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005.
- Tuleja P., *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności. Wybrane problemy*, Kraków 2003.
- Waltoś S., *Zasada w polskim procesie karnym*, [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, red. P. Hofmański, t. 3, cz. 1, *Zasady procesu karnego*, red. P. Wiliński, Warszawa 2014.
- Wąsek-Wiaderek M., *Prawo oskarżonego do posiadania obrońcy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *Studia i analizy Sądu Najwyższego*, red. K. Ślęzak, t. 6, Warszawa 2012.
- Wieruszewski R. (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Wieruszewski R., *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).
- Wieruszewski R., Stupak P., *Postępowanie o nadanie statusu uchodźcy w Polsce*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019.
- Wiliński P., Karlik P., *Komentarz do art. 42 Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012, [http://www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Przeegl%C3%84%E2%80%A6d\\_przepis%C4%82%C5%82w\\_zawieraj%C3%84%E2%80%A6cych\\_odniesienia\\_dotycz%C3%84%E2%80%A6ce\\_pomocy\\_prawnej\\_i\\_obywatelskiej.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Przeegl%C3%84%E2%80%A6d_przepis%C4%82%C5%82w_zawieraj%C3%84%E2%80%A6cych_odniesienia_dotycz%C3%84%E2%80%A6ce_pomocy_prawnej_i_obywatelskiej.pdf) (dostęp 14.11.2020 r.).
- Wójtowicz K., *Komentarz do art. 9 RP*, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz do art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Wróbel A. (red.) *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Wróbel A., *Preambuła*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.
- Wujczyk M., *Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy jako ponadpaństwowy organ ochrony praw człowieka*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Pogłodek, B. Przywora, Warszawa 2014.
- Wyrozumska A., *Znaczenie prawne zmiany statusy Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w Traktacie Lizbońskim oraz Protokołu polsko-brytyjskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85).
- Zucker M., *The British “Citizens’ Advice Bureaus”*, *Social Service Review*, vol. 24, no. 1 (Mar., 1950).
- Zucker M., *Citizens’ Advice Bureaus: The British Way*, *Social Work*, October 1965, vol. 10, no. 4.
- Zweigert K., Kötz H., *Introduction to comparative law*, New York 1998.