

OPINIA

TOMASZ SCHIMANEK

BEZPŁATNA POMOC PRAWNA PROPOZYCJE ZMIAN

INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH

Inicjatywa Prezydenta

3 sierpnia 2017 do łaski marszałkowskiej złożony został prezydencki projekt ustawy zmieniającej ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹. Ustawa została uchwalona w 2015 roku i na jej podstawie od początku 2016 roku rozpoczęły działalność 1 524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, których organizację zapewniły samorządy powiatowe². Punkty są prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz przez organizacje pozarządowe, a ich działalność finansowana jest z budżetu państwa. Oferują nieodpłatną pomoc prawną osobom wskazanym w ustawie, przede wszystkim korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej, młodzieży do 26. roku życia, osobom 65+, kombatantom, weteranom, a od 1 stycznia bieżącego roku także osobom w ciąży.

Prezydencki projekt nowelizacji ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej na razie nie został skierowany pod obrady parlamentu, Marszałek Sejmu zdecydował się najpierw zasięgnąć na jego temat opinii środowisk prawniczych, administracji rządowej i samorządowej. Charakterystyczne, że na liście konsultowanych nie ma organizacji pozarządowych, które są jednym z istotnych interesariuszy samej ustawy, jak i zgłoszonej nowelizacji.

W uzasadnieniu prezydenckiego projektu jako główna przesłanka nowelizacji ustawy wskazane zostało niewykorzystanie istniejącego potencjału systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Potwierdzają to dane Ministerstwa Sprawiedliwości cytowane w uzasadnieniu projektu, potwierdził to również raport Instytutu Spraw Publicznych z monitoringu stosowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej w 2016 roku³. Okazało się, że osoby uprawnione w niewielkim stopniu korzystają z oferty punktów pomocy prawnej, średnio w skali kraju w trakcie jednego czterogodzinnego dyżuru doradca udzielił w 2016 roku jednej porady. Sposobem na rozwiązanie tego problemu ma być przede wszystkim proponowane w projekcie poszerzenie zakresu przedmiotowego i podmiotowego ustawy.

¹ tekst projektu dostępny jest pod adresem internetowym: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/Projekty/8-020-659-2017/Sfile/8-020-659-2017.pdf>

² ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. 2015 poz. 1255 z późn. zm.)

³ raport dostępny pod adresem internetowym: http://www.isp.org.pl/publikacje_109,926.html

Propozycje zmian

Projekt prezydencki proponuje m.in. poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy czyli kręgu osób, które będą mogły korzystać z usług punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Poluzowuje dotychczasowe kryteria dochodowe, z pomocy mogłyby korzystać – poza dotychczasowymi grupami uprawnionych – także osoby bezrobotne, niepełnosprawne, ofiary przemocy czy osoby pełniące funkcję rodziny zastępczej, niezależnie od poziomu uzyskiwanych dochodów.

Krokiem w dobrą stronę jest także poszerzenie zakresu przedmiotowego, m.in. o sprawy z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego czy też doprecyzowanie, że informacja prawna może dotyczyć także postępowania przygotowawczego, sądowego lub sądowno-administracyjnego.

Pozytywne jest proponowane poszerzenie zakresu usług świadczonych w ramach systemu poprzez włączenie mediacji oraz poradnictwa obywatelskiego, choć trzeba przyznać, że w tym drugim przypadku jest to zmiana co najmniej kontrowersyjna. Po pierwsze można uznać ją za próbę upaństwowienia poradnictwa obywatelskiego, które do tej pory w Polsce tworzone i prowadzone było poza państwem, głównie przez organizacje obywatelskie. Po drugie projekt nie do końca jasno definiuje czym jest poradnictwo obywatelskie, co może mieć poważne skutki przy kontraktowaniu, a zwłaszcza rozliczaniu zadań z tego zakresu. Niejasny jest także sposób ustalania proporcji pomiędzy usługami w zakresie pomocy prawnej a mediacjami w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych oraz pomiędzy pomocą prawną, mediacjami i poradnictwem obywatelskim w przypadku punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Nie wiadomo także dlaczego akurat połowa punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe ma mieć usługi poradnictwa obywatelskiego, czy jest to wynik oceny potrzeb obywateli, czy też możliwości organizacji pozarządowych?

Projekt natomiast nie zmienia mechanizmu finansowania systemu punktów porad prawnych, który w praktyce okazał się nieefektywny. Nie wiadomo także, czy zwiększy się kwota bazowa będąca podstawą finansowania usług świadczonych przez punkty. Wydaje się to niezbędne, bo choć wymiar czasu pracy doradców się nie zmienia, ale dochodzą nowe rodzajowo usługi (poradnictwo obywatelskie oraz mediacja), które pociągają za sobą dodatkowe koszty. Projekt proponuje jedynie zmianę dotyczącą sposobu przeznaczenia dotacji przekazywanej na świadczenie usług, ale przyznam, że nowy zapis jest jeszcze bardziej niejasny i niezrozumiały niż poprzedni.

Wojewoda certyfikuje organizacje

Nowym rozwiązaniem, które budzi poważne wątpliwości, jest przypisanie wojewodzie istotnej roli w zakresie kontraktowania usług organizacjom pozarządowym. Po pierwsze jego przedstawiciel ma brać udział w komisjach konkursowych oceniających oferty składane przez organizacje w konkursach organizowanych przez powiaty. Nie wydaje się to sensowne, użyteczne i uzasadnione merytorycznie, a w praktyce - przy kilkudziesięciu konkursach w województwie rozstrzyganych w podobnym czasie - może się okazać po prostu niewykonalne. Po drugie, wojewoda ma certyfikować organizacje pozarządowe, które będą mogły ubiegać się o udział w konkursach na prowadzenie punktów pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego. Nie jest to konieczne, bowiem warunki, które musi spełnić organizacja, aby uzyskać certyfikat wojewody mogą być z powodzeniem stosowane jako powszechne, obowiązujące kryteria konkursowe. Takie rozwiązanie byłoby o wiele prostsze i nie budziłoby wątpliwości związanych z uznaniowością oceny wojewody, który nie jest przecież odpowiedzialny za organizowanie pomocy prawnej. Mechanizm certyfikacji może również spowodować, że organizacje pozarządowe, które z różnych względów, także z tego powodu, że nie ubiegały się o wpisanie na listę wojewody, bo nie chciały świadczyć usług w ramach systemu, będą pozbawione możliwości pozyskiwania środków publicznych na poradnictwo prawne i obywatelskie prowadzone poza systemem. Można domniemywać, że za certyfikacją stała intencja zwiększenia gwarancji świadczenia wysokiej jakości usług przez organizacje pozarządowe działające w systemie, ale znacznie lepszym sposobem na to byłoby albo doprecyzowanie kryteriów, które mają być stosowane w konkursach albo stworzenie mechanizmu certyfikacji, który miałby uspołeczniony, środowiskowy charakter.

Dobra zmiana, ale...

Propozycje Prezydenta RP w części uwzględniają postulaty środowisk związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim w Polsce oraz ekspertów i środowisk samorządowych, formułowane zarówno na etapie prac nad ustawą, jak i w trakcie jej funkcjonowania. Ale nie w pełni i nie wszystkie, co każe wątpić w skuteczność proponowanej nowelizacji. Zwraca na to uwagę m.in. w swoim komentarzu do projektu dr Jan Winczorek, członek Rady Pomocy Prawnej⁴.

Choć projekt poszerza krąg odbiorców uprawnionych do korzystania z pomocy prawnej, to wciąż z tej możliwości nie będą mogły skorzystać osoby, które będą jej potrzebowały. Z drugiej strony rozwiązanie proponowane

⁴ komentarz dostępny pod adresem internetowym: <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artukul/t/komentarz-dr-jana-winczorka-do-projektu-zmian-w-ustawie-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej>

⁴ Tomasz Schimanek

w projekcie pogłębia biurokratyczne obciążenia obywateli i osób udzielających pomocy związane z formalnym weryfikowaniem uprawnień do skorzystania z niej. Rozwiązaniem o wiele prostszym i elastyczniejszym byłoby umożliwienie korzystania z pomocy wszystkim, którzy jej potrzebują na podstawie składanych oświadczeń. Innym rozwiązaniem mogłoby być na przykład rozdzielenie informacji prawnej, która byłaby dostępna dla każdego obywatela od pomocy prawnej, która byłaby dostępna jedynie dla zdefiniowanych ustawowo grup.

Niezrozumiałe jest wyłączenie z zakresu pomocy spraw związanych z działalnością gospodarczą, tym bardziej, że często potrzeba wsparcia dotyczy osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą czy przedsiębiorców znajdujących się często w bardzo trudnej sytuacji finansowej.

Kontrowersyjne i niezrozumiałe jest utrzymywanie dwóch sposobów zlecania świadczenia usług w ramach systemu, tym bardziej, że nie są one równorzędne i stawiają w o wiele gorszej sytuacji organizacje pozarządowe. Optymalnym rozwiązaniem byłoby stworzenie jednego mechanizmu konkursowego, otwartego dla wszystkich podmiotów, które spełnią określone warunki. Pozwoliłoby to wyrównać szanse potencjalnych świadczeniobiorców, wpłynęłoby pozytywnie na jakość świadczonych usług, a także umożliwiłoby wejście do systemu podmiotów, które są tej możliwości pozbawione, np. studenckich poradni prawnych.

Inne kwestie, które nie znalazły się w projekcie prezydenckim, to m.in.:

- ▶ kompletnie pominięta została kwestia poradnictwa specjalistycznego, sprofilowanego do potrzeb specyficznych grup odbiorców, np. osób niewidomych czy niedosłyszących, co nabiera szczególnego znaczenia w momencie, w którym dopuszcza się możliwość korzystania z usług systemu przez osoby niepełnosprawne,
- ▶ mimo kilku zmian dotyczących edukacji prawnej projekt prezydencki radykalnie nie zmienia w tym zakresie ustawy; edukacja prawna nadal jest w systemie kwiatkiem do kożucha, a wydaje się, że to na nią – jako rodzaj profilaktyki - powinien być położony największy nacisk,
- ▶ projekt nie zmienia systemu finansowania, który dotychczas budził bardzo duże wątpliwości; z jednej strony według ocen ekspertów dotychczasowy poziom finansowania nie zapewniał możliwości świadczenia wysokiej jakości usług, z drugiej strony sposób finansowania okazał się nieefektywny, przede wszystkim dlatego, że w systemie płaci się za gotowość, a nie za konkretne efekty,
- ▶ pomimo wielu postulatów projekt prezydencki nie wprowadza istotnych rozwiązań służących zapewnieniu jakości świadczonych usług i jej monitorowaniu.

Mam nadzieję, że projekt prezydencki uruchomi w toku prac parlamentarnych dyskusję nad wspomnianymi wyżej kwestiami, która zaowocuje dalej idącymi zmianami, które pozwoliłyby stworzyć skuteczny, efektywny a przede wszystkim użyteczny dla obywateli system pomocy i edukacji prawnej. W toku prac nad projektem na pewno warto sięgnąć do dotychczasowego dorobku, także analitycznego, dotyczącego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, m.in. tego, który jest dorobkiem projektu „Opracowanie trwałych i kompleksowych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego⁵.

⁵ dorobek projektu dostępny jest pod adresem internetowym: www.pozytek.gov.pl/Produkty,3787.html

⁶ Tomasz Schimanek