

Analiza

projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa

Katowice, dn. 25.10.2015 r.

Autorzy:

Petros Tovmasyan

Piotr Czarnojańczyk

Robert Kłosowski

Główne założenia ustawy zgodne z projektem ustawy na dzień 15 czerwca 2015 roku	4
2.1 Ustawa wprowadza nową definicję pomocy prawnej.	4
2.2 Ustawa ogranicza dostęp do bezpłatnej pomocy finansowanej z budżetu państwa	5
2.3 Ustawa wprowadza zakres przedmiotowy nieodpłatnej pomocy prawnej	5
2.4 Podmioty uprawnione do udzielania pomocy prawnej w ramach ustawy	6
Opinia na temat projektu ustawy	7
3.1 Zbyt wąski krąg adresatów	7
3.2 Wątpliwości dot. formalnej obsługi punktów porad prawnych przez NGO	8
3.3 Zbyt duża formalizacja świadczonej pomocy prawnej	8
3.4 Niewykorzystanie istniejących standardów poradnictwa prawnego	9
3.5 Problemy interpretacyjne	10
3.6 Obciążenie finansowe dla samorządów	11
3.7 Dyskryminacja osób głuchych i słabosłyszących	11
3.8 Bezpośrednie przekazywanie środków budżetowych do korporacji prawniczych	12
Wnioski w punktach	13
Informacje kontaktowe	13

Wstęp

Należy docenić próbę znalezienia systemowych rozwiązań na rzecz nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce, niemożność uzyskania porady prawnej przez osoby niezamożne, doprowadza do sytuacji gdy konstytucyjna zasada równości wobec prawa, materialnie nie w pełni jest realizowana. Pozytywnie oceniamy także zaangażowanie radców i adwokatów w systemie nieodpłatnego poradnictwa. Ustawa jest próbą odpowiedzi na ciągle rosnące zapotrzebowanie społeczne na przedsądową pomoc prawną. Niestety przedstawione rozwiązania pozostawiają wiele do życzenia, część rozwiązań jest wprost szkodliwa dla całego systemu bezpłatnej pomocy prawnej (świadczonej obecnie przez NGO, izby radcowskie i rady adwokackie) i całkowicie odrzuca dotychczasowe doświadczenia płynące z organizacji poradnictwa obywatelskiego działającego w Polsce od prawie 20 lat. Skrajnie zawężenie grona osób uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy powoduje, że ustawa staje się zaledwie częściową odpowiedzią na wskazane problemy społecznej. Wreszcie, zaproponowane rozwiązania nie próbują wykorzystać systemu poradnictwa dla dokonania analizy pojawiających się problemów społecznych w celu zwiększenia efektywności polityk publicznych na poziomie krajowym. Jest to ustawa warta szczególnej uwagi nie tylko dlatego, że dotyczy ważnego problemu społecznego ale również dlatego, że na jej realizację zostanie przekazana w latach 2016-2025 ponad miliard złotych.

Główne założenia ustawy zgodne z projektem ustawy na dzień 15 czerwca 2015 roku

2.1 Ustawa wprowadza nową definicję pomocy prawnej.

Zgodnie z przyjętą definicją, nieodpłatna pomoc prawna to: poinformowanie uprawnionego o aktualnych regulacjach prawnych, jego prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących przepisów; wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego i pomoc w przygotowaniu pisma procesowego (z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowno-administracyjnym). W ramach pomocy prawnej możliwe będzie także: sporządzenie pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowno-administracyjne, sporządzenie pisma o zwolnienie z kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

2.2 Ustawa ogranicza dostęp do bezpłatnej pomocy finansowanej z budżetu państwa.

Zgodnie z projektem ustawy (art. 3 projektu ustawy) nieodpłatną pomoc prawną otrzyma osoba, która:

1. posiada ważną Kartę Dużej Rodziny,
2. w okresie dwunastu miesięcy poprzedzających zwrócenie się o jej udzielenie, przyznano jej świadczenie z pomocy społecznej,
3. jest kombatantem lub ofiarą represji wojennych i powojennych,
4. jest weteranem lub weteranem poszkodowanym,
5. nie ukończyła 26 lat albo która ukończyła 65 lat,

6. jest w trudnej sytuacji z powodu wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej.

2.3 Zakres przedmiotowy nieodpłatnej pomocy prawnej.

W art. 4 został wymieniony zamknięty katalog czynności prawnych oraz zakresu tematycznego prawa, który będzie objęty finansowanej z budżetu państwa. Porady z innych dziedzin prawa nie będą mogły być w ramach działalności wynikającej z tej ustawy być świadczone. Nieodpłatna pomoc prawna 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 sądowno-administracyjnym, lub
4. sporządzenie projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowno-administracyjne, lub
5. sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje spraw z zakresu:

1. prawa podatkowego w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej;
2. prawa celnego;
3. prawa dewizowego;
4. prawa handlowego;

5. prowadzenia działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

2.4 Podmioty uprawnione do udzielania pomocy prawnej w ramach ustawy.

Zgodnie z art.5 ustawy, nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat albo radca prawny. Jednakże art.12 ust.3 rozszerza krąg osób uprawnionych do udzielania porad w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe o:

1. doradcę podatkowego – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej;
2. osobę która:
 - a. ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b. posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej,
 - c. korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych,
 - d. nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

Opinia na temat projektu ustawy

3.1 Zbyt wąski krąg adresatów.

Należy zauważyć, że projekt ustawy precyzyjnie określa krąg osób kwalifikujących się do otrzymania obsługi prawnej w ramach Projektu ustawy. Należą do nich:

1. osoby, które otrzymały w ciągu ostatnich 12 miesięcy świadczenie z pomocy społecznej;
2. osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny;
3. osoby posiadające decyzję lub zaświadczenie na podstawie ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego;
4. osoby posiadające ważną legitymację weterana lub weterana poszkodowanego;
5. osoby, które nie ukończyły 26 lat albo które ukończyły 65 lat;
6. osoby, które w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła strat.

Projekt ustanawia jako kryterium otrzymania pomocy prawnej korzystanie z „świadczeń pomocy społecznej”, które na gruncie art. 15 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej rozumiane jest jako przyznanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń, czyli zasiłków, które są bezpośrednio uzależnione od dochodu osoby ubiegającej się o świadczenie i wynoszą obecnie dla osoby samotnie gospodarującej kwotę 542 PLN – natomiast dla osoby w rodzinie 456 PLN. W związku z tym, tylko i wyłącznie osoby o takim dochodzie (z wyłączeniem osób kwalifikujących się na podstawie innego kryterium zawartego w ustawie) i które w rzeczywistości uzyskały takie świadczenie będą uprawnione do otrzymania pomocy prawnej. Na podstawie dostępnych danych dotyczących osób korzystających z poradni obywatelskich zaledwie 10%-20% klientów poradni spełnia kryteria wskazane w ustawie.

3.2 Wątpliwości dotyczące formalnej obsługi punktów porad prawnych przez NGO.

W obecnym zapisie projektu ustawy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków punktów porad prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

Mianowicie ustawa nie rozstrzyga czy dokumentacja porady (przede wszystkim karta porady, o której mowa w art. 11 ust. 2 projektu ustawy) może być prowadzona przez osobę niebędącą adwokatem lub radcą prawnym, lecz osobą uprawnioną do udzielania porad na podstawie art. 12 ust. 3.

3.3 Zbytня formalizacja świadczonej pomocy prawnej.

Należy również podkreślić, że wskazana w projekcie ustawy droga do uzyskania świadczenia jest zbyt skomplikowana i nadmiernie sformalizowana co może wpłynąć na dostępność usług i wydłużyć łączny czas udzielania porady. Wskazać należy, że w ustawie z dnia 25 lipca 2005 roku o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz ustawie z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej istnieją formy bezpłatnej pomocy prawnej. Pomoc w w/w ustawach nie jest obwarowana żadnymi kryteriami. Niniejszy projekt ustawy nie reguluje w jaki sposób pomoc we wspomnianych ustawach będzie funkcjonować w kontekście zapisów proponowanych w projekcie. Brak uregulowania powyższej kwestii może spowodować chaos pojęciowy i problemy interpretacyjne.

3.4 Niewykorzystanie istniejących standardów poradnictwa prawnego.

Zagadnienia związane z problematyką poradnictwa prawnego i obywatelskiego poruszają obszar nauk prawnych i polityk społecznych. W wielu krajach istnieją wypracowane standardy funkcjonowania instytucji zajmujących się poradnictwem (model brytyjski, model holenderski). Również w Polsce próby opracowania standardów jakości świadczenia porad były podejmowane (zwłaszcza przez Związek Biur Porad Obywatelskich i Instytut Prawa i Społeczeństwa). Projekt ustawy w znikomym stopniu odnosi się do dorobku polskich organizacji

pozarządowych w tej dziedzinie. Do kwestii, które powinny się znaleźć w projekcie ustawy należą:

1. brak jakichkolwiek powiązań z istniejącymi podsystemami świadczenia informacji i porad prawnych, np. Uniwersyteckimi Poradniami Prawnymi, Państwową Inspekcją Pracy czy powiatowymi rzecznikami konsumentów, a także powiązań z systemem pomocy prawnej na etapie sądowym (uwagi w tej kwestii zgłosiły m.in. Platforma Współpracy Organizacji Poradniczych, Krajowa Rada Sądownictwa, Instytut Spraw Publicznych),
2. brak standardów świadczenia informacji i pomocy prawnej oraz brak skutecznych mechanizmów kontroli jakości świadczenia porad finansowanych ze środków publicznych (uwagi w tej kwestii zgłosiły m.in. Platforma Współpracy Organizacji Poradniczych, Krajowa Rada Sądownictwa, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Inicjatyw Samorządowych, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, INPRIS),
3. brak uwzględnienia poradnictwa specjalistycznego (uwagi w tej kwestii zgłosiło m.in. Porozumienie AUTYZM – POLSKA),

3.5 Problemy interpretacyjne.

Problemy interpretacyjne może budzić art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy. Zgodnie z nim osobami uprawnionymi do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej są osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty. Wyrażenie to jest *explicite* przeniesione z ustawy o stanie klęski żywiołowej, gdzie znajdują się definicje legalne w/w pojęć, jednakże w art. 3 ust. 1 pkt 6 projektu ustawy nie znajduje się klauzula odsyłająca, co może sugerować autonomiczną wykładnię pojęć. Uchybienie jest w naszej opinii istotne, gdyż wskazaną ustawę stosuje się wyłącznie przy ogłoszeniu stanu klęski żywiołowej, będącej stanem nadzwyczajnym,

wskazanym w konstytucji i uzasadniającym ograniczanie praw i wolności obywatelskich. Przy takim brzmieniu zapisów projektu ustawy pojawia się wątpliwość natury interpretacyjnej – czy do pomocy prawnej zawartej w projekcie ustawy kwalifikują się osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty tylko wówczas, gdy zostanie ogłoszony stan klęski żywiołowej czy też z racji, że jest to pojęcie autonomicznie definiowane na gruncie projektu ustawy pomoc prawna jest należna również w innych sytuacjach.

3.6 Obciążenie finansowe dla samorządów.

Część kosztów realizacji ustawy jest przerzucona na samorządy. Ustawa nie przewiduje odpłatności za pomieszczenia, w których będzie odbywało się poradnictwo. Samorządy zostaną postawione przed koniecznością poniesienia części kosztów za realizację ustawy. Gdy dotacja celowa nie umożliwi pełnego wykonania zadania zleconego, mamy do czynienia z nieprzestrzeganiem art. 49 ust. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z zasadami zlecenia zadań rządowych, to zlecający ma obowiązek zapewnić realizatorowi wszystkie środki konieczne do wykonania zadania. Przedstawiona sytuacja jest o tyle niebezpieczna, że część samorządów, z powodu braku środków będzie zwlekała z uruchomieniem punktów. Ustawa ani akty wykonawcze nie zawierają także żadnych konkretnych zaleceń dot. wymogów, które mają spełnić pomieszczenia służące do udzielenia porad, jak wskazują dotychczasowe doświadczenia organizacji poradniczych, pomieszczenia te muszą spełniać bardzo konkretne wymogi.

3.7 Dyskryminacja osób głuchych i słabosłyszących.

Nieodpłatna informacja prawna, prowadzona wyłącznie za pośrednictwem infolinii telefonicznej dyskryminuje środowisko osób głuchych i słabosłyszących. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia organizacji poradniczych, do

realizowania informacji prawnej, równie skutecznie można wykorzystywać pocztę e-mail, jak i komunikatory internetowe typu skype. Zawężenia informacji prawnej wyłącznie do kontaktu telefonicznego, gdy rozwiązania techniczne dają znacznie szersze możliwości jest rozwiązaniem krótkowzrocznym. Zastanawiający jest też fakt rozbicia telefonicznej informacji prawnej na 16 województw, informację telefoniczną wykorzystującą numer niegeograficzny, można wykonywać z dowolnego miejsca w Polsce.

3.8 Bezpośrednie przekazywanie środków budżetowych do korporacji prawniczych.

Ogólne wątpliwości budzi decyzja o przekazaniu dużej części środków na poradnictwo realizowane we współpracy z samorządami prawniczymi. Zgodnie z postanowienia art. 9 par. 1 ustawy, powiaty mają corocznie zawierać z okręgową radą adwokacką i radą okręgową izby radców prawnych porozumienie w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu. Na podstawie tego porozumienia, dziekan okręgowej rady adwokackiej lub dziekan rady okręgowej izby radców prawnych wyznacza adwokatów lub radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej spośród adwokatów/radców prawnych, którzy złożyli wnioski o możliwość prowadzenia tego typu "praktyki". Takie rozwiązanie oznacza, że osobistą decyzją, nie wymagającą uzasadnienia, dziekan rady będzie mógł wskazać adwokata lub radcę, który uzyska korzyści majątkowe z tytułu udzielania porad. Taka sytuacja będzie miała miejsce w połowie wszystkich punktów udzielania porad. Ustawa nie określa żadnych szczególnych wymogów, ani zasad doboru konkretnego radcy czy adwokata. Takie rozwiązanie jest głęboko niezgodne z tym, w jaki sposób podejmuje się decyzje o wydatkowaniu środków publicznych, zamiast konkursu czy przetargu mamy do czynienia z jednoosobową decyzją, nie wymagającą uzasadnienia i podjętą na podstawie porozumienia z powiatem. Ze względu na uniknięcie niepotrzebnych oskarżeń o brak należytej przejrzystości takiej

procedury i jednocześnie z poszanowaniem dla konstytucyjnej zasady autonomiczności samorządów zawodów prawniczych najbardziej względne byłoby zobowiązanie w ustawie do podjęcia stosownych uchwał regulujących niniejsze zagadnienie przez odpowiednie organy adwokatury i radców prawnych.

Wnioski w punktach.

1. Należy pozytywnie ocenić inicjatywę ustawodawcy mającą na celu wsparcie, dotąd nie skoordynowanego systemu poradnictwa prawnego w Polsce.
2. Projekt ustawy nie zapewnia jednolitego standardu obsługi prawnej klientów.
3. Projekt ustawy poprzez określenie kręgu adresatów za pomocą mechanizmu kwalifikacji do świadczeń pomocy społecznej nie zapewnia wszystkich potrzebującym pomocy prawnej (zwłaszcza osobom z problemami z nadmiernym zadłużeniem).
4. Projekt ustawy zawiera błędy legislacyjne i wprowadza pojęcia mogące budzić wątpliwości interpretacyjne.
5. Projekt ustawy w sposób kontrowersyjny bezpośrednio wskazuje podmioty spoza sektora publicznego, którym będą przekazywane środki pieniężne wynikające z ustawy (korporacje prawnicze radców prawnych i adwokatów na poziomie powiatu).
6. Projekt ustawy wprowadza w niewielkim zakresie dodatkowe obciążenia finansowe dla samorządów bez zapewnienia należytego finansowania z budżetu państwa.
7. Projekt ustawy nie gwarantuje należytej obsługi klientom niepełnosprawnym (zwłaszcza osobom głuchym i słabosłyszącym).

Informacje kontaktowe

Opinia została przygotowana przez:

Petros Tovmasyan (Prezes Zarządu Fundacji)

Tel: 736-770-093

Mail: ptovmasyan@gmail.com

Robert Kłosowski (Dyrektor Departamentu Analiz Fundacji)

Tel: 793-757-257

Mail: robklosowski@gmail.com

Piotr Czarnojańczyk (Dyrektor Departamentu Poradnictwa Prawnego Fundacji)

Tel. 606-227-437

Mail: piotr.czarnojanczyk@gmail.com

Adres:

Fundacja Instytut Pracy i Edukacji

ul. Studzienna 6

44-100 Gliwice

www.innowacjespoleczne.com