



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.510.9.2014.AB

Pan Andrzej Duda
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

w styczniu bieżącego roku minął rok od wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku *o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej* (Dz. U. z 2015r., poz. 1255 z późn. zm.; dalej jako: ustawa). Zagadnienie stworzenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej dla obywateli nie mogących we własnym zakresie zagwarantować sobie odpłatnej pomocy pozostaje w obszarze zainteresowań Rzecznika Praw Obywatelskich począwszy od 2004 roku. Wówczas skierował on pierwsze wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości wskazujące na potrzebę zbudowania kompleksowego systemu pomocy prawnej. Sprawa ta była w następnych latach poruszana w licznych wstąpieniach kierowanych przez Rzecznika do kolejnych przedstawicieli resortu sprawiedliwości, a także Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Z tego też powodu, Rzecznik Praw Obywatelskich z dużą satysfakcją i zadowoleniem przyjął fakt uchwalenia regulacji statuujących system nieodpłatnej pomocy prawnej, jako sfinalizowanie bardzo długiego etapu starań i wysiłków na rzecz wprowadzenia tego tak pożądanego rozwiązania do polskiego porządku prawnego.

I. Funkcjonowanie ustawy w dotychczasowym kształcie.

Od chwili wejścia w życie ustawy, uwaga Rzecznika koncentruje się wokół monitorowania jej funkcjonowania oraz gromadzenia informacji na temat ewentualnych nieprawidłowości pojawiających się w praktyce – w związku z przyjętymi w niej zapisami. Niestety, z doniesień medialnych wynika¹, iż system darmowej pomocy prawnej jest nieefektywny i liczba osób korzystających z darmowych porad w ramach obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 roku programu jest niewielka. Podobne wniosku płynął z „Raportu

¹ *Bezpłatne porady prawne są, tylko chętnych brak*, Rzeczpospolita, 7 lutego 2016 roku; *Bezpłatne porady na razie nie cieszą się popularnością*, Rzeczpospolita, 20 grudnia 2016 roku; *Bezrobotny po trzydziestce przychodzi po darmową pomoc prawników... Może zapomnieć*, Gazeta Wyborcza, 21 grudnia 2016 roku.

końcowego z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej” z grudnia 2016 roku, przygotowanego przez Instytut Spraw Publicznych² (dalej jako: Raport). Wyłania się z niego podstawowy i ogólny wniosek: wprowadzony ponad rok temu system jest nieskuteczny, nieefektywny i nie spełnia swojej roli. W Raporcie wskazano, iż przez rok funkcjonowania ustawy skorzystało z niego mniej niż 3% uprawnionych. Warto zaś podkreślić, iż sam system – ze względu na przyjęte w nim kryteria – jest tak skonstruowany, iż *de facto* do korzystania z jego usług uprawniona jest mniej niż 1/3 dorosłych Polaków. W konsekwencji oznacza to, iż do tej pory z darmowych porad prawnych skorzystała znikoma część obywateli. Według danych ilościowych Ministerstwa Sprawiedliwości z pomocy takiej skorzystał zaledwie co setny Polak. Przywołany powyżej Raport załączam do niniejszego wystąpienia, albowiem w sposób kompleksowy traktuje on o problemach, jakie ujawniły się na gruncie funkcjonowania ustawy – zarówno z punktu widzenia obywateli, jak i organizacji pozarządowych, w związku z czym może posłużyć jako cenne źródło informacji koniecznych dla uczynienia ustawy efektywną.

Jak wynikało z wypowiedzi medialnych przedstawicieli resortu sprawiedliwości, również w ocenie resortu przyjęte rozwiązania nie do końca się sprawdziły.³ Wątpliwości budził nie tylko niewłaściwie zdefiniowany krąg adresatów, ale również charakter udzielanych porad, które nie zakładały kompleksowej pomocy w danej sprawie.⁴ W konsekwencji, oficjalnie zapowiedziano podjęcie w Ministerstwie prac nad nowelizacją ustawy wskazując, iż z darmowej pomocy prawnej nie korzystają osoby, które najbardziej pomocy takiej potrzebują (wskazano na osoby bezrobotne, niepełnosprawne i rodziny).⁵ Podkreślano również, iż konieczne jest zapewnienie kompleksowości udzielanej porady – co wiązałoby się nie tylko z pouczeniem o treści obowiązujących przepisów, ale także ze sporządzeniem pisma procesowego.

W związku z zapowiedzianymi pracami nad nowelizacją ustawy, niniejszym chciałbym zwrócić uwagę na kilka najważniejszych kwestii związanych z jej funkcjonowaniem w obowiązującej postaci, wyłaniających się przede wszystkim z powyższego Raportu, a znajdujących potwierdzenie również w korespondencji od obywateli wpływającej do Biura Rzecznika.

II. Propozycje zmian legislacyjnych w ustawie.

Najwięcej głosów krytycznych pojawiających się pod adresem ustawy dotyczy niewłaściwie zakreślonego w niej katalogu osób uprawnionych do skorzystania z

² Raport jest dostępny na stronie internetowej pod adresem: <http://www.isp.org.pl/publikacje,109,926.html> lub pod adresem: <http://docplayer.pl/40164529-Raport-koncowy-z-monitoringu-funkcjonowania-systemu-nieodplatnej-pomocy-prawnej.html>.

³ <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/993959,wstepne-wyniki-analizy-darmowej-pomocy-prawnej-nie-sa-zachecajace.html>

⁴ tamże

⁵ <http://fakty.interia.pl/polska/news-darmowa-pomoc-prawna-do-poprawki,nId,2353069>

darmowych porad prawnych. Wskazuje się, iż zakres podmiotowy określony został zbyt wąsko, przez co osoby najbardziej potrzebujące tej pomocy nie stały się beneficjentami ustawy, a w związku z tym środki finansowe z budżetu państwa przeznaczone na realizację tegoż programu nie były w pełni efektywnie wykorzystywane. Przyjęte w ustawie kryterium dochodowe (w wysokości warunkującej uzyskanie świadczeń z pomocy społecznej i połączone z koniecznością pobierania tychże) *de facto* pozbawiło możliwości uzyskania pomocy prawnej osoby, których sytuacja materialna przemawiałaby za przyznaniem im takiej pomocy. Limit dochodowy przyjęty w ustawie wyklucza te grupy społeczne, które z uwagi na sytuację materialną nie są uprawnione do skorzystania ze świadczeń pomocy społecznej (w konsekwencji również z nieodpłatnych porad prawnych), ale jednocześnie ich sytuacja materialna uniemożliwia skorzystanie z odpłatnych porad świadczonych przez adwokatów lub radców prawnych w kancelariach. Ponadto, katalog beneficjentów przewidziany w ustawie nie uwzględnia tych kategorii osób, których szczególnie trudna sytuacja życiowa przemawiałaby za przyznaniem im prawa do skorzystania z darmowej pomocy prawnej. Przewidziano bowiem taką pomoc dla np. kombatanów, weteranów wojennych, ale pominięto osoby niepełnosprawne i ciężko chore, osoby pobierające świadczenia rentowe, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby dotknięte przemocą domową, ofiary przestępstw, osoby bezrobotne, osoby bezdomne, lokatorów kamienic zwracanych w wyniku roszczeń reptrywatyzyacyjnych, cudzoziemców, czy też osoby osadzone w zakładach karnych (które siłą rzeczy mają najbardziej utrudniony dostęp do informacji prawnej).

Mając na względzie powyższe, należałoby ponownie rozważyć, czy krąg beneficjentów ustawy został prawidłowo określony. W szczególności zaś, czy celowe jest utrzymanie zasady określania tego kręgu poprzez ustawowe wyliczenie poszczególnych kategorii osób fizycznych. Być może podstawowym kryterium warunkującym uzyskanie darmowej pomocy prawnej mogłoby być kryterium dochodowe – każdorazowo weryfikowane za pomocą np. ostatniego zeznania rocznego PIT. Pozwoliłoby to nie tylko na objęcie programem osób najbardziej potrzebujących pomocy, ale również na uniknięcie obecnej niekonsekwencji przejawiającej się np. w tym, iż darmową poradę na podstawie ustawy automatycznie może uzyskać osoba, która ukończyła 65 rok życia albo jest w ciąży (mimo że jej sytuacja materialna pozwala na uzyskanie porady odpłatnie), natomiast nie uzyskuje jej samotnie wychowująca dziecko matka, której dochód na członka rodziny nieznacznie przekroczył limit uprawniający ją do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej. W dalszej kolejności należałoby rozważyć objęcie ustawą grupy osób, które mogłyby uzyskać pomoc bez względu na uzyskiwany dochód.

Wydaje się również, iż zbyt wąsko został w ustawie zakreślony zakres przedmiotowy – ustawa nie przewiduje możliwości uzyskania porady na etapie sądowym oraz nie przewiduje możliwości sporządzenia pism w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym. Natomiast,

bez wątpienia właściwe sformułowanie takiego pisma oraz zawarcie w nim odpowiedniej treści wydaje się być najtrudniejszym zadaniem z punktu widzenia osoby nie posiadającej wykształcenia prawniczego. Pociąga to za sobą daleko idące konsekwencje w toczącym się postępowaniu. Trudno znaleźć racjonalne uzasadnienie dla tak zawężonego zakresu przedmiotowego, kiedy – jak wynika z korespondencji wpływającej do Biura Rzecznika – to właśnie sformalizowane procedury sądowe stanowią największą przeszkodę dochodzenia praw, albowiem dla obywateli realnym problemem jest np. zrozumienie i zapamiętanie udzielonego ustnie na rozprawie pouczenia o sposobie wniesienia środka zaskarżenia, chociażby ze względu na specyficzną terminologię z tym związaną, czy też sposób liczenia terminów procesowych. Są to kluczowe zagadnienia w sformalizowanej procedurze, warunkujące nierzadko realną możliwość dochodzenia swoich praw, a tym samym wpływające również na określone w art. 45 Konstytucji prawo do sądu. Założenie, iż każdej osobie uprawnionej do skorzystania z darmowej pomocy prawnej na etapie przedsądowym zostanie następnie w postępowaniu przyznany pełnomocnik z urzędu, który będzie czuwał nad zabezpieczeniem jej praw w toczącym się postępowaniu, jest założeniem idealistycznym, ale – jak pokazuje praktyka – nie do zrealizowania.

W odniesieniu do powyższych rozważań wskazać również należy, iż zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 roku w *sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej* (Dz. U. z 2015 roku, poz. 2186 z późn. zm.), nieodpłatnej pomocy prawnej udziela się osobie uprawnionej osobiście, z wyłączeniem środków komunikowania się na odległość. Rozwiązanie to nie wydaje się trafne z wielu powodów. Po pierwsze, uniemożliwia udzielenie porady prawnej lub obywatelskiej np. osobie osadzonej, a po wtóre – osoby z mniejszych miast, czy też zamieszkujące tereny wiejskie mają realnie mniejszą możliwość osobistego udania się do punktu pomocy prawnej (przyczyny takiego stanu rzeczy są zazwyczaj prozaiczne: obowiązki w gospodarstwie, zmniejszona częstotliwość kursowania komunikacji międzymiastowej, a dla osób starszych czy też niepełnosprawnych trudności organizacyjne w przypadku braku własnego samochodu). Niestety, dane za pierwszy rok funkcjonowania ustawy zdają się potwierdzać powyższe wątpliwości, albowiem większość osób korzystających do tej pory z darmowych porad to mieszkańcy miast (56%).

Warto pochylić się również nad zagadnieniem miejsca, gdzie świadczona jest pomoc prawna – większość punktów działa w starostwach, urzędach gminy lub siedzibach miejskich ośrodków pomocy społecznej. Osoby będące w konflikcie z urzędem i szukające w związku z tym porady prawnej, nierzadko obawiają się przyjść po pomoc, albowiem automatycznie kojarzą, iż prawnik działający w ramach programu pracuje na zlecenie urzędu lub jest od niego zależny. Również ta kwestia wymaga rozważenia z uwagi na małą ilość osób zgłaszających się po porady.

W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych respondenci najczęściej jako przyczynę nie korzystania z punktu nieodpłatnej pomocy prawnej

(zorganizowanego w ramach ogólnopolskiego programu) wskazywali brak wiedzy o takiej możliwości. Również w doniesieniach medialnych pojawia się argument, iż obywatele po prostu nie wiedzą o tym programie. Nie wiadomo natomiast, ile osób nie uzyskało porady w punkcie porad, bo nie spełniało warunków – wydaje się, iż system raportowania do Ministerstwa nie obejmuje tej kwestii.

III. Uwzględnienie uniwersyteckich (studenckich) poradni prawnych (tzw. klinik prawa) w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Chciałbym również ponownie zwrócić uwagę na zagadnienie, które było przedmiotem korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministerstwem Sprawiedliwości w 2015 roku (wystąpienie z dnia 15 maja 2015 roku, znak: IV.510.9.2014). Dotyczyła ona włączenia w system nieodpłatnego poradnictwa prawnego także studenckich poradni prawnych. W udzielonej wówczas Rzecznikowi odpowiedzi (pismo z dnia 19 czerwca 2015 roku, znak DL-VII-4670-18/15) wskazano że nieuwzględnienie studenckich poradni prawnych wynika przede wszystkim z odmienności celów działania studenckich poradni od założeń oraz celów systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Wskazano, iż podstawowym celem poradni – funkcjonujących w ramach organizacyjnych wydziałów prawa uniwersytetów i szkół wyższych – jest edukacja studentów prawa, uzupełniająca model kształcenia oparty na tradycyjnej strukturze o naukę praktycznego stosowania prawa. Natomiast, jak dalej argumentowano, zasadniczym celem projektowanej ustawy jest zapewnienie określonym grupom społecznym uzyskania porady prawnej na najwyższym poziomie, co jest możliwe poprzez powierzenie świadczenia tejże pomocy – co do zasady – adwokatom i radcom prawnym (ustawa dopuszcza bowiem również możliwość udzielania porad przez doradców podatkowych oraz osoby spełniające wymagania w zakresie wykształcenia prawniczego oraz doświadczenia w praktycznym stosowaniu prawa). Jednakże należy zwrócić uwagę, iż dotychczasowa działalność studenckich klinik prawa odegrała ważną rolę w budowie świadomości prawnej społeczeństwa. Rezygnacja z włączenia klinik do systemu pomocy prawnej nie wydaje się uzasadniona, choćby z uwagi na ogromne doświadczenie sieci uniwersyteckich poradni w udzielaniu bezpłatnych porad prawnych. Istniejący od wielu lat potencjał osobowy i organizacyjny – w ocenie Rzecznika – wart jest wykorzystania w ramach istniejącego systemu. Podkreślenia wymaga fakt, iż w ramach klinik prawa praca studentów udzielających porad prawnych nadzorowana jest przez nauczycieli akademickich oraz radców prawnych i adwokatów. Kliniki prawa nie udzielają porad ustnie, przez co wyeliminowane zostaje bądź to ryzyko niezrozumienia przez klienta przekazywanych informacji, bądź możliwości występowania błędów. Co więcej, szkoły wyższe, w ramach których funkcjonują studenckie poradnie prawne mają zawarte specjalne umowy obowiązkowego ubezpieczenia z tytułu odpowiedzialności za udzielane porady prawne. Jak również pokazują doświadczenia współpracy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich z uniwersyteckimi poradniami prawnymi, przygotowywane przez kliniki prawa opinie prawne cechowała szczegółowość, wyczerpanie tematu oraz

wysoki poziom merytoryczny. Wydaje się więc, że obawy iż poradnie studenckie nie zapewnią porównywalnego poziomu merytorycznego udzielanych porad, jak w przypadku adwokatów czy radców prawnych nie są uzasadnione dotychczasowymi doświadczeniami z funkcjonowania tych poradni. Z uwagi na fakt, że aktualnie trwają przygotowania do dokonania zmian w ustawie w celu usprawnienia przewidzianych w niej rozwiązań i zapewnienia ich jak najefektywniejszego działania, warto także ponownie rozważyć włączenie do systemu studenckich poradni prawnych.

IV. Konieczność podjęcia działań mających na celu edukację prawną obywateli.

Ostatnią kwestią, na jaką chciałbym zwrócić uwagę przy okazji planowanych prac nad nowelizacją ustawy, jest niska świadomość prawna obywateli. Może ona być również jedną z ważniejszych przyczyn tak niskiego zainteresowania darmową pomocą prawną. Obywatele często nie mają świadomości, że ich sprawa wymaga wsparcia ze strony profesjonalisty – prawnika oraz wiedzy, iż takie wsparcie mogą nieodpłatnie uzyskać. Z pism nadsyłanych do Rzecznika wynika, iż skarżący w pierwszej kolejności – w razie zaistnienia wątpliwości lub problemu – żądają pomocy prawnej np. od sądu lub organu, który rozpatruje ich sprawę, bądź też np. urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich, czyli od podmiotów, które nie są właściwe do udzielania porad i prowadzenia spraw. Wskazane problemy – wynikające z niskiej świadomości prawnej oraz braku edukacji prawnej – nie są rozwiązywane w praktyce, albowiem edukacja prawna przewidziana przepisami ustawy po prostu nie funkcjonuje. Jak wskazuje Raport, „ustawa w ogóle nie zajmuje się edukacją prawną, a ponieważ znajduje się ona w tytule ustawy powstaje mylne wrażenie, że edukacją zajmują się punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Podczas gdy punkty nie mają edukacji prawnej w zakresie swoich zadań, a budżet państwa nie finansuje działań w tym obszarze w ramach systemu. Niektóre punkty co prawda takie działania podejmują, ale jest to inicjatywa własna organizacji pozarządowych lub samorządów powiatowych” (s. 44).

Zasadne jest więc wypracowanie rozwiązania, które pozwalałoby na współpracę systemu darmowych porad prawnych oraz – co zakładał pierwotny projekt ustawy – dodatkowo informacji prawnej (czyli uzyskanie porady obywatelskiej). Przede wszystkim bowiem chodzi o to, aby obywatele funkcjonowali w ramach jednego spójnego systemu, w którym zostaną wyczerpująco poinformowani o istocie swojego problemu w ramach sieci bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Warte jest zatem rozważenie włączenia w system nieodpłatnej pomocy prawnej poradnictwa obywatelskiego, rozumianego jako metoda wspierania osób w poszukiwaniu rozwiązań ich problemów poprzez udzielanie porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela oraz pomoc w wyborze optymalnego rozwiązania w oparciu o analizę sytuacji, przedstawienie różnorodnych ścieżek postępowania i zobaczenie ich konsekwencji. Celem tak rozumianego poradnictwa obywatelskiego jest zapewnienie obywatelom wiedzy o przysługujących im prawach, tak aby potrafili w samodzielny i skuteczny sposób rozwiązywać swoje problemy.

Warto w tej kwestii korzystać z dorobku i doświadczenia działających w Polsce od wielu lat biur porad obywatelskich.

Rozwiązaniem, które warto również przeanalizować, mogłoby być wprowadzenie tzw. instytucji pierwszego kontaktu – kiedy pierwsze spotkanie odbywa się z osobą (niekoniecznie prawnikiem), która wstępnie rozpoznaje problem i następnie kieruje daną osobę do właściwego podmiotu, w połączeniu z jedną, wspólną platformą internetową (utworzoną we współpracy np. z gminami) dla osób potrzebujących pomocy, która jasno wskazywałaby jakie kroki podjąć i do kogo się udać w pierwszej kolejności. Wypracowanie spójnego i sprawnego systemu informacji prawnej i obywatelskiej jest przedsięwzięciem, które wymaga długoletniego planowania, praktyki, a przede wszystkim szeroko zakrojonej akcji informacyjnej, dlatego pozwalam sobie zwrócić na to uwagę już w niniejszym wystąpieniu, jako – być może – stanowiącym przyczynek dla prac nad dalszym usprawnieniem systemu.

Nie bez znaczenia pozostaje tutaj również trwałość wprowadzanych i przyjętych rozwiązań, mających na celu zbudowanie zaufania na linii obywatel – osoba/instytucja pierwszego kontaktu. Jak podaje Raport, korzystanie z nieodpłatnej pomocy odbywało się dotąd głównie przez organizacje pozarządowe (w tym wspomniane wyżej biura porad obywatelskich), parafie albo ośrodki pomocy społecznej, to znaczy podmioty, które od dłuższego czasu funkcjonują na danym terenie, znają lokalną problematykę i po prostu nie są obce dla lokalnego środowiska.

V. Uwagi końcowe.

Należy podkreślić, iż z punktu widzenia doświadczeń Biura Rzecznika zapotrzebowanie na poradnictwo obywatelskie (udzielenie informacji prawnej) i fachową pomoc prawną (a w ślad za nimi – edukację prawną) jest ogromne. Wskazać należy, iż *gros* wpływającej do Biura korespondencji jest *de facto* prośbą o udzielenie informacji prawnej bądź porady prawnej w konkretnej sprawie (na jej etapie przedsądowym lub w trakcie toczącego się postępowania – sądowego, administracyjnego, egzekucyjnego). Jak wskazuje analiza nadsyłanych do Biura pism, skarżący bardzo często nie rozumieją zastosowanych w ich sprawie instytucji prawnych, nie posiadają podstawowej wiedzy o możliwych rozwiązaniach, o przysługujących środkach obrony praw (np. wnoszą o wywiedzenie na ich rzecz skargi kasacyjnej w sprawach, w których jest ona niedopuszczalna z przyczyn formalnych), bądź też brakuje im elementarnej wiedzy o tym, do jakiego podmiotu w pierwszej kolejności zwrócić się z wnioskiem o rozwiązanie ich problemu. Niewiedza i niska świadomość prawna powodują, iż skarżący bardzo często upatrują naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela tam, gdzie takie naruszenie po prostu nie wystąpiło, a wydane rozstrzygnięcie wynika z przyjętych w danym systemie prawnym zasad.

Mając na względzie powyższe, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (t. j. Dz. U. z 2017 roku, poz. 958), w związku z zapowiadaną nowelizacją ustawy i działaniami podjętymi w tym kierunku przez Pana Prezydenta, zwracam się z prośbą o ustosunkowanie się do zagadnień poruszonych w niniejszym wystąpieniu. W szczególności, zwracam się z uprzejmą prośbą o wskazanie kierunków i zakresu zmian w ustawie, planowanych w ramach zapowiadanych prac legislacyjnych.