

FUNDACJA ACADEMIA IURIS
FUNDACJA CENTRUM PRAW KOBIET
FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO
FUNDACJA UNIWERSYTECKICH PORADNI PRAWNYCH
HELŚIŃSKA FUNDACJA PRAW CZŁOWIEKA
INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH realizujący program „OBYWATEL I PRAWO”
POLSKO AMERYKAŃSKIEJ FUNDACJI WOLNOŚCI
STOWARZYSZENIE INTERWENCJI PRAWNEJ
ZWIĄZEK BIUR PORAD OBYWATELSKICH

Warszawa, 10 lutego 2009 r.

Pan
Jacek Czaja
Podsekretarz Stanu w
Ministerstwie Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękujemy za przekazanie nam do zaopiniowania „Założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych”. Postanowiliśmy zrobić to wspólnie, jako że de facto już od kilku lat duża część środowiska organizacji pozarządowych działa razem na rzecz zmian tworząc nieformalną koalicję, która apeluje do kolejnych rządów o reformy oraz opiniuje kolejne projekty zmian.

Jesteśmy w o tyle trudnej sytuacji, że poproszono nas o zaopiniowanie dość ogólnego w charakterze dokumentu, pomimo że na wcześniejszym etapie naszych konsultacji z Ministerstwem, czy to podczas seminariów i konferencji poświęconych pomocy prawnej, czy podczas spotkania w MS z przedstawicielami organizacji pozarządowych, rozmawialiśmy już o znacznie bardziej zaawansowanych propozycjach legislacyjnych oraz znacznie bardziej szczegółowo.

Nie chcąc zatem powtarzać tych samych postulatów po raz kolejny i bardzo szczegółowo, a raczej do nich odsyłając (kilka wcześniejszych wspólnych stanowisk dołączamy do niniejszej opinii), pozwalamy sobie na sformułowanie uwag odpowiadających charakterem „założeniom”, a zatem także dość ogólnych, w kilku szczególnie istotnych momentach nieco bardziej szczegółowych.

Trudno nam wyrażać satysfakcję z powodu podjęcia odnośnych prac przez Ministerstwo, ponieważ my pracą nad tymi zagadnieniami zajmujemy się już od lat, ciągle wierząc, że kolejny rząd doprowadzi do zmian i regularnie się zawodząc. Od kilku lat trwa w Polsce znana Ministerstwu nienormalna sytuacja, że pomocą prawną przedsądową objęci są obywatele innych państw Unii Europejskiej, ale nie obywatele polscy. Kolejne

projekty ustaw, z 2005 r., oraz 2007 r., nie doczekały uchwalenia z powodu zawirowań politycznych. Wierzymy, że tym razem uda się projekt doprowadzić do końca. Deklarujemy także gotowość do pracy nad projektem i bardziej szczegółowego opiniowania na kolejnych etapach pracy.

Co do samej filozofii projektu wyrażamy satysfakcję z kierunku prac.

Wysoko oceniamy:

- fakt organizacji systemu na poziomie powiatów (blisko potrzebujących)
- ustalenie szerokiego kręgu podmiotów, które w ramach systemu będą mogły świadczyć pomoc prawną (w tym organizacji pozarządowych)
- objęcie reformą zagadnień informacji prawnej, pomocy prawnej oraz zastępstwa procesowego, czyli podejście systemowe oraz częściowe odciążenie sądów
- pomysł powołania Rady Pomocy Prawnej dla oceny i standaryzowania działania systemu.

Wyrażamy natomiast następujące wątpliwości i postulaty.

[1] Jakkolwiek doceniamy uwzględnienie w systemie możliwości działania organizacji pozarządowych, to jednak w „Założeniach” sformułowano to na tyle ogólnie, że trudno nam ocenić tę propozycję. Odwołujemy się zatem do wcześniej sformułowanych przez nas postulatów przekazanych Ministerstwu. Postulowaliśmy wtedy stosowne zapisy ustawy:

"Pomoc prawna jest udzielana przez adwokatów, radców prawnych i inne podmioty, w tym organizacje pozarządowe świadczące nieodpłatną pomoc prawną oraz uniwersytety lub szkoły wyższe, które świadczą nieodpłatną pomoc prawną w ramach akademickiej poradni prawnej - wpisane na listy, o których mowa w art. ...", oraz

"Wniosek innych podmiotów, o którym mowa w ust. [...] powyżej zawiera: a) oświadczenie podmiotu o prowadzeniu działalności w lokalu zapewniającym odpowiednie warunki do świadczenia pomocy prawnej wraz z dokumentem zaświadczającym tytuł prawny do lokalu, b) udokumentowaną informację o świadczeniu pomocy prawnej przez co najmniej 3 lata przed złożeniem wniosku, c) kopię polisy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej, przy czym suma gwarancyjna nie może być niższa niż równowartość 10.000 EURO."

Jak wynika z powyższego, w rozdziale VI „Założeń” postulujemy dopisanie do listy podmiotów mogących świadczyć bezpłatną pomoc prawną także studenckich poradni prawnych, które nie mają statusu organizacji pozarządowych.

[2] Dodatkowo proponujemy rozważenie objęcia przez system także procedury mediacji i możliwość kierowania w ramach pomocy koordynowanej przez powiat do mediacji (czy to bezpośrednio, czy poprzez prawnika udzielającego porady). Kierowanie spraw do mediacji, wszędzie gdzie to tylko możliwe, powinno być priorytetem.

[3] Ponieważ projekt nie określa konkretnego kryterium majątkowego, od którego zależeć będzie możliwość skorzystania z pomocy prawnej, nie możemy ocenić ani odnieść

się do problemu dostępności projektowanego systemu.

[4] Projekt przewiduje, że w przypadku odmowy udzielenia pomocy prawnej przez powiat osoba zainteresowana będzie mogła odwołać się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Co do zasady wprowadzenie trybu uproszczonego uzyskiwania pomocy prawnej należy ocenić pozytywnie (a zwłaszcza odejście od pomysłu projektu z 2005r., 4-stopniowego trybu). Jednak tak wąska droga odwoławcza, i ograniczenie jej do jednoinstancyjnej kontroli legalności przez WSA, nasuwa poważne wątpliwości co do zgodności projektu z Konstytucją i Europejską Konwencją Praw Człowieka. Tam bowiem, gdzie odmowa przyznania pomocy prawnej (czy to przedsądowej, czy zwłaszcza zastępstwa procesowego) może oznaczać ograniczenie prawa do sądu (i pomocy prawnej jako jego elementu), sama kontrola legalności wydaje się nie być wystarczająca.

[5] W zakresie trybu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej proponujemy rozważenie skrócenia czasu na rozpoznanie wniosku z 14 dni do 7 dni, także w przypadku pomocy podstawowej. Proponowany w „Założeniach” tak długi termin może de facto uniemożliwić, np. w postępowaniu administracyjnym, skorzystanie z dobrodziejstw ustawy.

[6] Projekt nic nie mówi o kontroli jakości świadczonej pomocy prawnej. Wielokrotnie formułowaliśmy w tej sprawie postulaty i zachęcamy do wzięcia ich pod uwagę. Tam gdzie wydawane są środki publiczne element kontroli efektywności ich wydawania oraz jakości usług za nie świadczonych wydaje się konieczny. Trzeba wprowadzić elementy takiej kontroli oraz możliwe sankcje dla tych, którzy nie trzymają standardów jakości – najprostszym jest oczywiście skreślenie z listy podmiotów świadczących pomoc prawną.

[7] Proponujemy skład Rady Pomocy Prawnej poszerzyć o fachowców od zarządzania i finansów, obok prawników i osób zgłaszanych przez samorządy prawnicze i organizacje pozarządowe. Pozwoli to na profesjonalną ocenę działania systemu nie tylko z punktu widzenia prawnego.

[8] Jeśli chodzi o przedstawicieli sektora społecznego proponujemy, aby zamienić sformułowanie o delegowaniu do Rady przedstawicieli organizacji pozarządowych, do których "zadań statutowych należy świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej" na sformułowanie opisujące organizacje te nieco szerzej, jako "działające na rzecz dostępu obywateli do informacji i pomocy prawnej". Takie rozwiązanie pozwoli uwzględnić szersze grono organizacji zajmujących się wspieraniem i rozwijaniem poradnictwa, w tym takich organizacji jak np.: Instytut Spraw Publicznych, Fundacja im. S. Batorego, Związek Biur Porad Obywatelskich, czy Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

[9] Po to, by Rada Pomocy Prawnej mogła wykonywać swoje zadania potrzebna jest jej stała obsługa kancelaryjna i budżet na badania, ekspertyzy itp. Rozumiejąc filozofię stojącą za projektem – filozofię decentralizacji – wyrażamy głębokie przekonanie, że bardzo ważne jest istnienie organu na poziomie centralnym, który nie tyle miałby zarządzać zdecentralizowanym przecież systemem, ile dbać o jego jakość, wspierać i dbać o standaryzację. By taka instytucja mogła zbierać dobre praktyki, tworzyć bazy danych dostępne dla wszystkich podmiotów świadczących pomoc prawną, w tym zbierać poradniki i ulotki informacyjne, organizować szkolenia, prowadzić badania, proponować

rozwiązania zwiększające efektywność działania systemu, musi mieć w części charakter stały, a nie tylko ciała doradczego. Potrzeba jej więc co najmniej kilkusobowego sekretariatu i budżetu na podejmowanie działań.

[10] Proponujemy zatem rozważenie stworzenia Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Rada Pomocy Prawnej, a środki z funduszu przeznaczone byłyby na wsparcie działania systemu pomocy prawnej, prowadzenie badań, opracowywanie materiałów itp. Na konto tego Funduszu można byłoby przekazywać środki z darowizn i zapisów; nawiązki orzekane przez sądy; orzekane grzywny lub część grzywien. Wzorem Francji – konto Funduszu mogłoby być także tym kontem, na które wpłacano by środki z tytułu kaucji czy zabezpieczeń majątkowych, a które dotychczas były wpłacane do kasy sądów. Odsetki od zgromadzonych wpłat zasilająby Fundusz. Można też rozważyć inne znane praktyce światowej sposoby zasilania wskazanego funduszu nie obciążające budżetu państwa. Pomimo wątpliwości podnoszonych przez Ministerstwo Finansów co do tworzenia „funduszy” warto naszym zdaniem popierać ten pomysł podkreślając, że fundusz ten nie obciążałby budżetu państwa a stwarzał możliwość pozyskiwania dodatkowych środków na działanie systemu.

[11] Oddzielnym zadaniem dla Rady Pomocy Prawnej powinno być organizowanie współpracy różnych podmiotów w skali kraju zajmujących się udzielaniem obywatelom informacji i porad prawnych. W sądach powstają biura obsługi interesantów, wszystkie organy państwowe mają obowiązek udzielania informacji o prawach i obowiązkach obywateli, działają różne organy wyspecjalizowane jak Rzecznik Praw Obywatelskich i inni rzecznicy, inspektorzy i pełnomocnicy. Prócz instytucji publicznych działa wiele różnego rodzaju organizacji pozarządowych. Warto, by jakaś instytucja badała złożoną mapę instytucji poradniczych, i podejmowała starania na rzecz ich współpracy i uzupełniania, a nie dublowania się działań. Ograniczone środki publiczne powinny być wydawane efektywnie.

[12] Budzi nasze wątpliwości umieszczenie Rady Pomocy Prawnej przy kancelarii premiera. Wydaje się nam, że z powodu obszaru jej działania oraz z punktu widzenia efektywności powinna ona ściśle współpracować z Ministerstwem Sprawiedliwości, w przeciwnym razie istnieje ryzyko, że będzie to wyizolowane i pozbawione znaczenia ciało.

[13] Projektowany system nie obejmuje decydowania o kosztach sądowych (jak rozumiemy w związku z wyrokiem TK uznano, że poradzą sobie z tym zagadnieniem sady, zwłaszcza dzięki możliwości działania w tej mierze referendarzy sądowych). Jednak fakt, że o zwolnieniu od ponoszenia kosztów i o przyznaniu pomocy prawnej będą decydować różne organy, spowoduje w wielu przypadkach pewną równoległość działań w tych samych de facto sprawach – konieczność oceny dochodów i majątku wnioskujących. Dlatego proponujemy wprowadzenie mechanizmu, który pozwoliłby służbom państwowym korzystać wzajemnie z wyników swej pracy, a nie nakładał równoległe na różne służby obowiązku wykonywania podobnych czynności.

[14] W związku z decentralizacją proponowanego systemu wydaje się nam istotne aby wyraźnie sformułować prawo powiatu do wprowadzania, w ramach danych ram prawnych, lokalnych rozwiązań, polegających na przykład na zleceniu na zewnątrz także świadczenia informacji prawnej. Między innymi dlatego system powinien być na stałe monitorowany, by identyfikować najlepsze praktyki, opisywać je i popularyzować.

[15] Proponujemy także rozważenie stopniowego wchodzenia w życie regulacji. „Założenia” zakładają, że nastąpi skoncentrowanie w jednym ręku koordynacji udzielania informacji prawnych, porad prawnych oraz reprezentacji (zastępstwa procesowego). Co do zasady popieramy takie rozwiązanie, jednak wydaje się nam, że zwłaszcza na początku działania systemu można rozważyć ograniczenie roli powiatu do decydowania o udzieleniu informacji i porady prawnej. Widzimy dwie możliwości. W wariantie pierwszym kwestia decydowania o zastępstwie procesowym mogłaby przejść w kompetencje powiatu nieco później (na przykład po roku, i po zdobyciu przez powiat pierwszych doświadczeń w ramach nowych obowiązków). W wariantie drugim powiaty mogłyby decydować o zastępstwie procesowym od początku, jednak sądy robiłyby to także, przez jakiś czas równoległe (aplikujący mógłby wybrać gdzie się z wnioskiem zwrócić). To też pozwoliłoby powiatom na bardziej płynne wdrożenie się w system (także we współpracy z administracją lokalnego sądu). Takie rozwiązania pozwoliłyby zminimalizować ryzyko ewentualnych potknięć w realizacji nowej roli powiatu.

[16] Także w nawiązaniu do wcześniejszych prac przypominamy, że konieczne wydaje się nam stworzenie odrębnego podsystemu dla cudzoziemców, ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce. Ze względów organizacyjnych (istnieje kilkanaście ośrodków dla uchodźców rozmieszczonych na terenie 4 województw, a ich liczba i umiejscowienie ulegają częstym zmianom) nie może być on oparty na strukturze powiatów, a powinien być koordynowany centralnie (lub przynajmniej z poziomu województwa). Ponadto z uwagi na specyficzną sytuację faktyczną i prawną tych cudzoziemców, każda osoba, ubiegająca się o nadanie statusu uchodźcy, powinna ex lege otrzymać nieodpłatną pomoc prawną, bez konieczności udowadniania, iż nie dysponuje odpowiednio niskim dochodem. Warto przypomnieć, że Polska zgodnie z wymaganiami dyrektywy Rady 2005/85/WE obowiązana jest zagwarantować tej kategorii cudzoziemców dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej. Termin implementacji dyrektywy upłynął 1 grudnia 2008 r.

Z wyrazami szacunku,

Łukasz Bojarski, Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Leszek Bosek, Fundacja Academia Iuris

Filip Czernicki, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Witold Klaus, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej

Urszula Nowakowska, Fundacja Centrum Praw Kobiet

Ija Ostrowska, Związek Biur Porad Obywatelskich

Grzegorz Wiaderek, Fundacja im. Stefana Batorego

Jacek Kucharczyk, Instytut Spraw Publicznych realizujący program „Obywatel i Prawo”
Polsko Amerykańskiej Fundacji Wolności

W imieniu w/w

Łukasz Bojarski

