Warszawa, dnia 1 marca 2017 r.

**Stanowisko**

**przedstawicieli organizacji społecznych, członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości**

**w sprawie podsumowania roku funkcjonowania i koniecznych zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**

Minął rok funkcjonowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Przedstawione przez Ministerstwo Sprawiedliwości dane statystyczne dobitnie wskazują, że zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc prawną jest w Polsce znaczne. Jednocześnie jednak dowodzą one, że sposób organizacji systemu jest zły. W 2016 roku udzielono 377 tysięcy porad, co oznacza, że na jeden punkt pomocy prawnej przypada w ciągu dnia tylko około jedna porada. Tym samym, średni koszt jednej porady został wyliczony na 250 zł.

Dane Ministerstwa świadczą więc zarazem o wielkim potencjale utworzonego systemu i o zaangażowaniu środowisk adwokackich, radcowskich i organizacji pozarządowych w jego budowę (1524 punkty porad w cały Kraju) oraz o dramatycznie niskim wykorzystywaniu tego potencjału poprzez ograniczenie zarówno kręgu osób uprawnionych jak też dzięki słabej promocji faktu istnienia nowej sieci punktów dostępu do pomocy prawnej.

Te dane oraz wiedza na temat praktyki stosowania ustawy zmuszają do refleksji i wyciągnięcia wniosków. Postulujemy aby:

1. **Rozszerzyć zakres podmiotowy** – czyli katalog osób uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej.

W gronie uprawnionych nie znalazły się bowiem liczne grupy osób potrzebujących pomocy prawnej. Są to na przykład: samotne matki; niepełnosprawni; bezrobotni; osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej; osoby pracujące, ale mające kłopoty z egzekucją alimentów; pracujący, ale pozbawieni wynagrodzenia za pracę przez nieuczciwego pracodawcę; kobiety, które są ofiarami przemocy w rodzinie i jednocześnie nie mają dostępu do dochodów męża; osoby bezdomne, bez dowodu osobistego, które nie potrafią pozyskać świadczeń z pomocy społecznej; osoby niezaradne życiowo; rodziny osób niepełnosprawnych, czy osób obłożnie chorych; cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany[[1]](#footnote-1) oraz cudzoziemcy, którzy uzyskali taki status; cudzoziemcy, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub zezwolenie na osiedlenie się[[2]](#footnote-2). Wykluczenie tych osób z systemu dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej budzi olbrzymie rozżalenie, niezadowolenie i niezrozumienie przesłanek jakimi kierował się ustawodawca konstruując katalog uprawnionych.

Wnosimy aby zmienić podstawę i kryteria dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej, a pomoc była przyznawana na podstawie składanego przez osobę potrzebującą oświadczenia, w którym potwierdzi, że z przyczyn ekonomicznych lub innych ważnych przyczyn życiowych nie jest w stanie uzyskać odpłatnej pomocy prawnej w inny sposób.

Tym samym podstawowym kryterium dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej stanie się kryterium majątkowe, zaś obok kryterium majątkowego wprowadzona zostanie także ocena uwarunkowań niemajątkowych wnioskodawcy. Do takich sytuacji szczególnych zaliczyć można sytuację czasowej niemożności udokumentowania spełnienia kryterium majątkowego lub przypadki niecierpiące zwłoki (np. pomoc osobie zatrzymanej), czy choćby ze względu na szczególną sytuację osobistą (powstałą na tle konfliktu w rodzinie, która teoretycznie majątek posiada, ale w danej chwili nim nie dysponuje). Warto także rozważyć wykorzystanie kryterium dobra wymiaru sprawiedliwości, które w szczególnych sytuacjach mogłoby się okazać niezbędnym dla uwzględnienia wniosku osoby, której to ustawodawca nie mógł przewidzieć.

Istniejące kodeksowe kryteria uzyskania pełnomocnika z urzędu zawierają już takie właśnie kryteria miękkie. W procedurze cywilnej konieczne jest wykazanie, że „strona nie może bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego” (art. 117 KPC), zaś w procedurze administracyjnej należy wykazać, że „strona nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania, lub że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (art. 246 KPA). Są to więc kryteria znacznie szersze od samych tylko przesłanek majątkowych i uwzględniają także osobistą sytuację życiową i rodzinną osoby potrzebującej pomocy prawnej. Takie ujęcie kryteriów dodatkowo umożliwia zróżnicowanie potrzeb wedle lokalnych kosztów utrzymania wnioskodawcy[[3]](#footnote-3).

Oświadczenie składane byłoby pod rygorem odpowiedzialności za składania fałszywych oświadczeń[[4]](#footnote-4), zaś z tytułu nienależnie otrzymanego świadczenia osoba ta zobowiązana byłaby do zwrotu wartości wyłudzonego świadczenia[[5]](#footnote-5).

1. **Rozszerzyć zakres przedmiotowy** – czyli zakres spraw objętych nieodpłatną pomocą prawną.

Przyjęta ustawa wymienia kategorie spraw, w których pomoc prawna nie przysługuje, zaliczając do nich sprawy podatkowe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, sprawy z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności[[6]](#footnote-6).

Podejście, w którym ustawodawca z góry postanawia wyłączyć kilka kategorii spraw jest niezrozumiałe, albowiem skoro już przyjęte zostało kryterium kręgu uprawnionych osób, to wydaje się, że każda sprawa z jaką dany obywatel się zwróci powinna być rozpatrzona. Nie można znaleźć uzasadnienia dla wyłączenia spraw z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej skoro osoby samozatrudnione bardzo często są nieformalnie przymuszane do takiej formy podjęcia pracy i borykają się z poważnymi kłopotami samodzielnie prowadząc jednoosobową działalność gospodarczą. Podobnie jest z wyłączeniem z zakresu prawa handlowego, albowiem fakt, że ktoś prowadzi spółkę prawa handlowego nie oznacza wcale że jest osobą majętną, a prowadzony biznes może rodzić szereg problemów prawnych a także powodować niedostatek (czasem także niezawiniony).

W związku z powyższym należy uznać, że każde wyłączenie przedmiotowe jest bezzasadne i nie powinno znaleźć się w ustawie.

1. **Rozszerzyć grupę podmiotów uprawnionych do udzielania porad** - poprzez uwzględnienie w tym systemie akademickich poradni prawnych.

Obok podmiotów uprawnionych do udzielania porad prawnych na podstawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej postulujemy uwzględnienie, wzorem wszystkich dotychczasowych projektów, także sieci studenckich poradni prawnych, zwanych potocznie klinikami prawa. Gwarantem tego są nie tylko studenci przygotowywani specjalnie do pracy w klinice, ale nadzorujący ich pracę nauczyciele akademiccy oraz radcowie prawni i adwokaci. Dodać należy, że żadna z poradni nie udziela porad ustnie, co eliminuje ryzyko związane zarówno z niezrozumieniem przez klienta przekazywanych informacji, jak i możliwości występowania błędów. Istotną rzeczą, którą należy odnotować jest to, że szkoły wyższe w ramach, których funkcjonują mają zawarte specjalne umowy obowiązkowego ubezpieczenia z tytułu odpowiedzialności za udzielane porady prawne.

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych pozyskała dla tego stanowiska szerokie poparcie w gronie uczelni wyższych, co potwierdzają podpisane i skierowane do Ministra Sprawiedliwości pisma Dziekanów wydziałów prawa następujących uczelni: Uniwersytet Jagielloński, Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytet Warszawski, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet im Adama Mickiewicza w Poznaniu, Akademia Leona Koźmińskiego.

Należy podkreślić, że przyjęta ustawa, pomijając kliniki prawa, z pewnością ogranicza ich potencjał w realizacji misji społecznej, a tym samym spowoduje zahamowanie ich rozwoju. Warto także w tym miejscu przytoczyć, że wszędzie gdzie kliniki prawa na stałe wrosły w system zapewniania dostępu do pomocy prawnej uboższym obywatelom – znalazło to swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach legislacyjnych. W wielu krajach świata kliniki prawa stanowią podstawę systemu dostępu do pomocy prawnej, jak np. w Republice Południowej Afryki, Australii, czy USA. Ale także szereg państw Unii Europejskiej wpisało kliniki prawa do swoich regulacji prawnych dotyczących zapewnienia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej (tak jest w Chorwacji, czy na Litwie), zaś od 1.7.2008 r. znamienną regulację wprowadziła Republika Federalna Niemiec ustawą Rechtsdienstleistungsgesetz (BGBl. I S. 2840), gdzie zgodnie z § 6 dopuszczono prowadzenie poradnictwa przez nieprawników działających pod nadzorem i merytoryczną opieką.

Uwzględnienie w tej regulacji akademickich poradni prawnych usankcjonuje w polskim systemie prawa byt tych poradni jako części społecznego i opartego na woluntarystycznej pracy studentów modelu dostępu do pomocy prawnej, który może być także częścią systemowego rozwiązania jakie wprowadziła ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Młodzi studenci prawa w klinikach nie tylko uczą się stosować prawo w praktyce, ale także dzięki możliwości zetknięcia się z prawdziwymi problemami osób potrzebujących uzyskują wrażliwość na potrzeby społeczne i poczucie misji zawodu prawnika. Dzięki tym doświadczeniom absolwenci klinik prawa będą chętnie angażować się w szczytne idee pracy *pro bono* i bezinteresownej pomocy najuboższym członkom społeczeństwa.

1. **Rozszerzyć ofertę usług oferowanych przez punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.**

Obecnie zakres usług prawniczych, jakie można uzyskać w punkcie pomocy prawnej ogranicza się do informacji prawnej, porady prawnej, oraz – w bardzo ograniczonym zakresie – do przygotowania pism. Naszym zdaniem skuteczność oferowanej pomocy wymaga, aby ta oferta została rozszerzona na trzy sposoby.

Po pierwsze, postulujemy, aby prawnicy świadczący pomoc prawną mogli – z zachowaniem ograniczeń wynikających z odrębnych przepisów – również reprezentować klientów poza sądami i w szerszym zakresie przygotowywać w ich imieniu pisma procesowe. Pozwoli to na zwiększenie skuteczności pomocy prawnej i wytworzenie wśród klientów lepszej świadomości marki systemu pomocy.

Po drugie, postulujemy aby wzorem niektórych innych systemów pomocy prawnej, pomoc w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej mogli świadczyć również mediatorzy. Możliwość taka powinna być zapewniana przez organizacje pozarządowe, które mogłyby zawierać umowy z odpowiednimi specjalistami. Wprowadzenie usługi mediacji jako usługi opłacanej z systemu powinno przyczynić się do lepszego rozpowszechnienia mediacji w Polsce oraz przynieść korzyści ogólnospołeczne, np. w postaci odciążenia systemu sądownictwa.

Po trzecie, dobrą praktyką niektórych systemów pomocy prawnej (a także niektórych organizacji pozarządowych w Polsce) jest to, aby istniała możliwość świadczenia pomocy prawnej poza wyznaczonymi punktami. Pozwala to na lepsze zintegrowanie nieodpłatnej pomocy prawnej z innymi usługami społecznymi, na przykład świadczonymi w ramach pomocy społecznej, oraz na świadczenie pomocy prawnej w modelu „wczesnej interwencji”. System powinien więc pozwalać organizacjom świadczącym pomoc prawną na przeznaczenie części opłacanych godzin na udzielanie pomocy w miejscach, w których przebywają osoby, o których wiadomo że doświadczają problemów określonego rodzaju (np. ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej i inne instytucje opieki długoterminowej, placówki służby zdrowia, miejsca świadczenia usług finansowych czy nawet centra handlowe).

1. **Wprowadzenie mechanizmów badania jakości świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej.**

Koniecznym elementem nowelizacji powinno być wprowadzenie mechanizmów badania i oceny jakości udzielanej pomocy prawnej. Możliwa jest organizacja odpowiednich szkoleń dla usługodawców, ustalenie standardów minimalnych tych usług, określenie sposobu dokumentacji działań osób udzielających pomocy, wprowadzenie możliwości oceny satysfakcji klienta (poprzez wypełnianie anonimowych ankiet), ocena krzyżowa przez innych prawników (tzw. *peer review*), opracowanie wskaźników, które pozwalałyby ocenić jakość i efektywność systemu. A co najważniejsze, w ustawie powinien znajdować się mechanizm odpowiedzialności za niedopełnienie jakości świadczonej pomocy, skutkujący skreśleniem z listy usługodawców nieodpłatnej pomocy prawnej, czy też okresowym zakazem zawarcia kontraktu na świadczenie pomocy w tym systemie.

1. **Rozszerzenie możliwości finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz rozwiązanie problem podatku VAT.**

Prócz środków z budżetu Państwa, warto rozważyć tworzenie uzupełniających sposobów utrzymania systemu. Wskazanym byłoby stworzenie Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej, a środki z funduszu przeznaczane byłyby na udoskonalanie działania systemu pomocy prawnej. Na konto tego Funduszu można by 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 zasilałyby Fundusz.

Do rozwiązania pozostaje problem podatku VAT należnego od wynagrodzenia usługodawcy w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej. Z uwagi na cel działalności i wysokość cen usług Komisja Europejska postuluje zwolnienie tych usług z obowiązku podatku VAT. We wszystkich krajach członkowskich UE z wyjątkiem Polski tzw. Szósta Dyrektywa VAT[[7]](#footnote-7) wykładana jest w ten sposób, że umożliwia zwolnienie podatkowe dla pomocy prawnej świadczonej pro bono. W Polsce taką interpretację można wywieść jedynie z interpretacji Ministra Finansów - której nie stosują nawet podległe MF organy skarbowe. Dodatkowo brak ustawowego zwolnienia powoduje, że niektórzy świadczeniodawcy – nie prowadzący działalności gospodarczej lub zakładający taką działalność tylko w celu świadczenia pomocy zgodnie z obowiązującą ustawą, mogą nie być podatnikami VAT (to jest do chwili osiągnięcia odpowiedniego poziomu obrotów) i dzięki temu będą uprzywilejowani względem pozostałych świadczeniodawców.

**Podsumowanie**

Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej zapewnionej i finansowanej przez instytucje Państwa wynika przede wszystkim z dwóch przesłanek: prawa do pomocy społecznej oraz konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu. System dostępu do prawa nie może bazować jedynie na przesłankach wynikających z uprawnień do pomocy socjalnej, zaś uprawnienie do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej nie powinno ograniczać się wyłącznie do kryteriów wynikających z ubóstwa. Skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości, powinien zapewniać nie tylko reprezentowanie strony przez profesjonalnego pełnomocnika w trakcie procesu, ale musi mieć solidne oparcie w dostępie do pozasądowego poradnictwa prawnego.

Znaczna część społeczeństwa nie potrafi poruszać się w istniejącym systemie prawnym, nie zna obowiązujących procedur i nie umie korzystać z przysługujących uprawnień. Osoby te wymagają profesjonalnego wsparcia w zakresie odpowiadającym istniejącym potrzebom, a udzielona na czas porada prawna może pozwolić na uniknięcie sporu sądowego, bądź to przez rezygnację strony z dochodzenia niesłusznych roszczeń, bądź to przez ugodowe rozwiązanie konfliktu.

Obowiązująca ustawa przy wielu swoich wadach, o których była mowa powyżej, ma jedną podstawową zaletę – jest (!) i zapewniła setkom tysięcy Polaków dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej. Warto więc zastanowić się jak szybko reformować i udoskonalać to co już udało się powołać do życia, a instytucja ta będzie zyskiwać na zaufaniu osób potrzebujących.

/-/ dr Filip Czernicki

Prezes Zarządu Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Ogólnopolskiej Federacji Organizacji Pozarządowych

/-/ dr Jan Winczorek

Pracownik naukowy w Katedrze Filozofii Prawa i Nauki o Państwie Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Ekspert Fundacji Academia Iuris i Fundacji INPRIS

**Załącznik dotyczący proponowanego zakresu nowelizacji w zakresie dopisania klinik prawa do ustawy (warto zauważyć, że to tylko 25 podmiotów, które będą mogły uczestniczyć w konkursach w ramach puli dostępnej NGO’som):**

„Art. 11. 1. Powiat powierza prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego**, lub szkołom wyższym, które świadczą nieodpłatną pomoc prawną w ramach akademickiej poradni prawnej – zwanych dalej łącznie Organizacją**~~, zwanej dalej „organizacją pozarządową”~~. Jeżeli na powiat przypada nie więcej niż trzy punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, **Organizacji** ~~pozarządowej~~ powierza się prowadzenie jednego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. W pozostałych przypadkach, jeżeli iloraz liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej.”

W konsekwencji do wyżej wprowadzonej definicji pojęcia „Organizacja” konieczne jest każdorazowe zastąpienie pojęcia „organizacja pozarządowa” określeniem „Organizacja”, tj. w art. 11. ust. 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, art. 20, art. 26 ust. 4.

Art. 11. ust. 2 należy przeformułować w następujący sposób:

„2. Organizację ~~pozarządową~~ wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, **stosując odpowiednio przepisy dotyczące postępowań konkursowych zawarte** ~~o którym mowa~~ w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118, z późn. zm.2)).”

W art. 11. ust. 3. do katalogu udzielających porad należałoby dopisać nowy pkt 3)
w brzmieniu:

**„3) student co najmniej 3 roku, na kierunku prawo uczelni wyższej, działający nad nadzorem i opieką merytoryczną pracownika naukowego danej uczelni lub adwokata lub radcy prawnego.”**

Art. 11 ust. 6 należy przeformułować w następujący sposób:

„6. O powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej może ubiegać się **Organizacja,** **o której mowa w ust. 1** ~~pozarządowa w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie~~, która spełnia łącznie następujące warunki:[…]”

1. Ustawa z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 680 ze zm.). [↑](#footnote-ref-1)
2. Ustawa z 13.6.2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1650 ze zm.). [↑](#footnote-ref-2)
3. Jak podaje dr P. Kurowski w opublikowanym przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych raporcie „Minimum socjalne w układzie przestrzennym. Komentarz do danych za 2014 r.” z grudnia 2015 r. „w małych miejscowościach koszty centralnego ogrzewania czy podgrzania wody są dużo wyższe, a w dużych miastach znacząco niższe, co wskazywałoby na zjawisko efektów skali”, zaś „ten sam zestaw żywnościowy jest znacznie tańszy w mniejszych miejscowościach”. [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 233 KK. [↑](#footnote-ref-4)
5. Analogicznie do zapisów art. 30 ustawy z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015r. poz. 114 ze zm.). [↑](#footnote-ref-5)
6. Artykuł 3 ust. 2 ustawy z 5.8.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1255). [↑](#footnote-ref-6)
7. Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17.5.1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. UE L Nr 145, s. 1). [↑](#footnote-ref-7)