



LOP 430.001.2018

Nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP

Informacja o wynikach kontroli

Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej
pomocy prawnej

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Opolu
Iwona Zyman



Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 30. V. 2018r

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA	10
4. WNIOSKI	21
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI.....	24
5.1 PRZYGOTOWANIE USTAWY O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ ORAZ EDUKACJI PRAWNEJ.....	24
5.2 PRZYGOTOWANIE I ORGANIZACJA PUNKTÓW NPP	32
5.3 REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ.....	41
5.4 FINANSOWANIE NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ	48
5.5 REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU EDUKACJI PRAWNEJ	53
5.6 OCENA WYKONANIA ZADAŃ Z ZAKRESU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ.....	58
5. ZAŁĄCZNIKI	67
6.1 METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE	67
6.2 WYKAZ JEDNOSTEK KONTROLOWANYCH.....	70
6.3 ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH	71
6.4 WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I LITERATURY FACHOWEJ DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	80
6.5 WYNIKI BADANIA ANKIETOWEGO	83
6.6 ZESTAWIENIE PODSTAWOWYCH INFORMACJI O SYSTEMACH POMOCY PRAWNEJ WYBRANYCH PAŃSTW	89
6.7 WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	89
6.8 NOTATKA Z PANELU EKSPERTÓW ZORGANIZOWANEGO PRZEZ NIK	91
6.9 STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI.....	100
6.10 OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA.....	100

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

ustawa o npp	oznacza ustawę z dnia sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2030)
beneficjent	osoba, która mogła uzyskać nieodpłatną pomoc prawną, krąg beneficjentów określony został w art. 4 ust. 1 ustawy o npp
jst	jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą, tj. powiaty i miasta na prawach powiatu
karta npp	karta nieodpłatnej pomocy prawnej, w której osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej dokumentuje każdy przypadek jej udzielenia, sporządzana zgodnie z wzorem określonym w Załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie npp
KDR	Karta Dużej Rodziny
KRRP	Krajowa Rada Radców Prawnych
npp	nieodpłatna pomoc prawna
NRA	Naczelna Rada Adwokacka
Ocena	dokument prezentujący wyniki dokonanej przez Ministra Sprawiedliwości oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, o której mowa w art. 16 ustawy o npp, dokument pt. <i>Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r.</i> został sporządzony przez Ministra Sprawiedliwości w dniu 23 czerwca 2017 r.
OIRP	okręgowa izba radców prawnych
OPP	organizacja pożytku publicznego
ORA	okręgowa rada adwokacka
osoba udzielająca npp	oznacza osobę uprawnioną do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w art. 5 ust. 1 oraz art. 11 ust. 3 ustawy o npp, tj. adwokata, radcę prawnego, działającego z upoważnienia adwokata lub radcy prawnego aplikanta adwokackiego lub aplikanta radcowskiego, doradcę podatkowego oraz magistra prawa, spełniającego wymogi określone w art. 11 ust. 3 pkt 2 ustawy o npp
porada	nieodpłatna pomoc prawna udzielona w jednej z form określonych w art. 3 ust. 1 ustawy o npp, tj.: poinformowanie o obowiązującym stanie prawnym, uprawnieniach lub obowiązkach, wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego, pomoc w sporządzeniu projektu pisma oraz pomoc w sporządzeniu projektu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu
prawnik	osoba uprawniona do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach npp powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej, tj. osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe
punkt npp	punkt nieodpłatnej pomocy prawnej
Rada NPP	Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej – organ opiniodawczo-doradczy Ministra Sprawiedliwości, powołany na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o npp zarządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. (Dz. Urz. Min. Spraw. poz. 224)
rozporządzenie w sprawie npp	oznacza rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 318)
system npp	system nieodpłatnej pomocy prawnej utworzony na podstawie przepisów ustawy o npp
test regulacyjny	dokument przedstawiający w sposób syntetyczny wyniki oceny wpływu na poziomie projektu założeń projektu aktu prawnego
ustawa o NIK	oznacza ustawę z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. 2017 r. poz. 524)
zbiorcza informacja	zbiorcza informacja o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, którą starosta przekazuje Ministrowi Sprawiedliwości oraz właściwemu wojewodzie, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, sporządzana zgodnie z wzorem określonym w Załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie npp

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy stworzony system nieodpłatnej pomocy prawnej jest skuteczny oraz zapewnia efektywne wydatkowanie środków publicznych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy Minister Sprawiedliwości zapewnił prawidłowe przygotowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie dokonał rzetelnej oceny jego funkcjonowania?

Czy organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej była zgodna z obowiązującymi przepisami, a podejmowane przez powiat działania ułatwiały uprawnionym dostęp do porad prawnych?

Jaka była skala oraz zakres udzielonych nieodpłatnie porad prawnych?

Czy środki przeznaczone na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej zostały prawidłowo wydatkowane?

W jaki sposób Minister Sprawiedliwości oraz starostowie realizowali zadania z zakresu edukacji prawnej?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Sprawiedliwości

Starostwa powiatowe (dziewięć) oraz urzędy miast na prawach powiatu (pięć)

Ponadto w trakcie kontroli doraźnej poprzedzającej kontrolę planową, kontrolą objęto dwa starostwa powiatowe

Badania ankietowe

W ankiecie uczestniczyły osoby udzielające npp oraz beneficjenci pomocy

Jedną z podstawowych zasad przewidzianych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, jest zasada równości obywateli wobec prawa i równego traktowania przez władze publiczne. Osoby posiadające wystarczające zasoby, są w stanie zaspokajać swoje potrzeby, w tym m.in. sfinansować nabycie profesjonalnych porad prawnych dostępnych na wolnym rynku. Znacząca grupa nie ma jednak możliwości poniesienia takich wydatków, co w konsekwencji skutkuje nierównym dostępem do usług prawnych. Problem ten nie dotyczy jedynie naszego kraju, a rozwiązania przeciwdziałające takiej nierówności zostały wiele lat temu wprowadzone do europejskiego systemu prawa. Zgodnie bowiem z art. 47 *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*² *pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.*

Począwszy od 2005 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości trwały prace nad stworzeniem przepisów umożliwiających korzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym³. Niezależnie od tych inicjatyw, podmioty publiczne⁴ we współpracy z organizacjami pozarządowymi realizowały m.in. projekty badawcze⁵, w wyniku których diagnozowano zapotrzebowanie na pomoc prawną oraz formułowano rekomendacje dotyczące przyszłego modelu systemu npp.

Opracowane w toku tych prac koncepcje uwzględniały różne sposoby kształtowania istotnych elementów organizacji systemu. I tak, przykładowo w odniesieniu do:

- kręgu osób uprawnionych – zakładano zarówno powszechny dostęp do nieodpłatnego poradnictwa prawnego, jak i możliwość jego ograniczenia według kryteriów dochodowych i kategorii spraw wymagających wsparcia;
- organizacji systemu – wskazywano na możliwość realizacji zadań na różnych szczeblach samorządu terytorialnego, a na poziomie centralnym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, jak też dopuszczono budowę nowej struktury - Centrum Pomocy Prawnej (Informacji Prawnej) i ośrodków działających jako jego ekspozytury;
- kategorii usługodawców – przyjmowano możliwość dopuszczenia do udzielania porad zarówno podmiotów publicznych, jak i niepublicznych;
- osób udzielających porad prawnych – porady mogłyby być udzielane nie tylko przez adwokatów i radców prawnych, ale i też przez inne osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje;
- sposobu finansowania systemu – przewidywano przekazywanie środków w ramach dotacji celowych, przeznaczanych na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu, jak też oparcie systemu o świadectwa (bony) uprawniające do uzyskania porady od wybranego prawnika.

Każdy z powyższych wariantów wymagał odrębnej analizy korzyści, jak i słabych stron jego przyjęcia. Dotyczyło to zarówno skuteczności tych

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. Dalej: Konstytucja RP.

² Dz. Urz. UE.C. z 2007 r., nr 303, poz. 1.

³ *Rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym* z 24 marca 2005 r. (druk sejmowy nr 3838), kolejny projekt z 19 października 2005 r. (druk nr 29), następnie tzw. autopoprawka z 18 maja 2007 r., *do rządowego projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym.*

⁴ W tym m.in. Kancelaria Prezydenta RP, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

⁵ Projekt: *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce:* <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/art.5533,6440,bezplatne-poradnictwo-prawne.html>.

rozwiązań w wyrównywaniu szans dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej, jak i możliwości sfinansowania w ramach dostępnych środków.

Dopiero w kwietniu 2015 r. skierowany został do Sejmu RP rządowy projekt ustawy przewidującej dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, który uchwalono jako ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Na podstawie tej ustawy nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest w punktach prowadzonych na terenie każdego powiatu przez adwokatów lub radców prawnych oraz organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego. Przepisy tej ustawy określiły również krąg beneficjentów⁶, których liczebność Ministerstwo Sprawiedliwości oszacowało na ok. 21 mln osób.

Przyjęte zasady dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej już na etapie prac legislacyjnych⁷ budziły szereg zastrzeżeń, zgłaszanych przez przedstawicieli powiatów, organizacji pozarządowych oraz samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych. W licznych wystąpieniach i publikacjach prasowych zwracano uwagę na zbyt wąsko określony krąg adresatów finansowanej przez państwo pomocy oraz brak zagwarantowania dostatecznych środków finansowych na jej organizację. Przeprowadzenie kontroli dotyczącej realizacji ogólnopolskiego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej zostało zarekomendowane przez Komisję do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP na posiedzeniu w dniu 12 maja 2016 r., po rozpatrzeniu propozycji tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do Planu pracy NIK na 2017 r.

Zadanie polegające na udzielaniu npp jest zadaniem zleconym powiatu z zakresu administracji rządowej, finansowanym z budżetu państwa. Według przyjętych w 2015 r. szacunków, w perspektywie 10 lat na sfinansowanie tego systemu potrzebne będzie ponad miliard złotych⁸.

Zgodnie z ww. ustawą punkty npp miały rozpocząć działalność z dniem 1 stycznia 2016 r. Pomimo krótkiego okresu funkcjonowania systemu npp, w opinii publicznej pojawiały się wątpliwości co do skuteczności przyjętych rozwiązań w eliminowaniu nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej. Również stosunkowo niewielka liczba udzielanych porad w punktach, których działalność przez ponad 20 godzin w tygodniu finansowana jest ze środków publicznych, budziła uzasadnione pytania o racjonalność takich wydatków. Zjawisko tzw. *pustych dyżurów*, tj. sytuacji niezgłoszenia się w ciągu całego dnia żadnej osoby zainteresowanej uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, było przedmiotem doniesień prasowych oraz interpelacji poselskich.

W grudniu 2016 r. Instytut Spraw Publicznych upublicznił raport z monitoringu funkcjonowania systemu⁹. W oparciu o dane liczbowe gromadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości, a także przeprowadzone przez CBOS badania ankietowe, autorzy tego raportu stwierdzili, że funkcjonujący system jest nieefektywny i nie spełnia założonych celów. Nie zapewnia on bowiem dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, które rzeczywiście potrzebują takiego wsparcia (tj. znajdują się w sytuacji życiowej uniemożliwiającej skorzystanie z usług dostępnych na rynku).

Konieczność wprowadzenia modyfikacji systemu, została dostrzeżona przez Prezydenta RP, z którego inicjatywy przygotowany został projekt nowelizacji obowiązujących przepisów. Projekt ten skierowany został do Sejmu RP w dniu

⁶ Uprawnionych do wsparcia można podzielić na cztery grupy: a) osoby korzystające z pomocy społecznej; b) osoby w określonym wieku; c) osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji oraz d) osoby w sytuacjach wyjątkowych, ze względu na czynniki zewnętrzne.

⁷ Projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, druk nr U50, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/266350>, a następnie druk sejmowy nr 3338, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-32-15>.

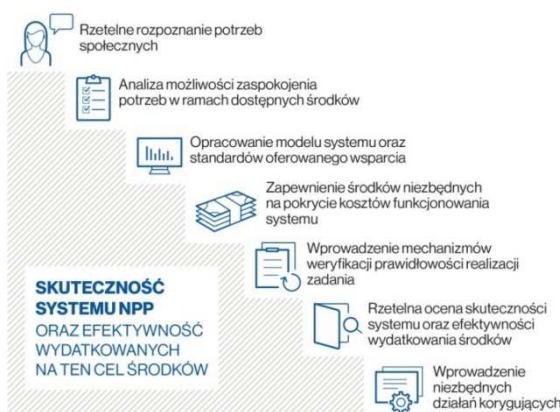
⁸ Projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa. Ocena skutków regulacji z dnia 23 marca 2015 r., pkt 6 Wpływ na sektor finansów publicznych – dotacje celowe z budżetów wojewodów dla powiatów, na świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej.

⁹ Raport końcowy z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Warszawa, grudzień 2016 r. <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1458708202.pdf>

3 sierpnia 2017 r. Przewiduje on rozszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy, poprzez umożliwienie udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prowadzenia nieodpłatnej mediacji. Wprowadza też rozszerzenie kręgu beneficjentów m.in. o osoby bezrobotne, niepełnosprawne, zadłużone, czy wobec których wytoczono powództwo eksmisyjne. Prace legislacyjne nad tym projektem nie zostały dotychczas zakończone. W dniu 30 stycznia 2018 r. do Sejmu RP wpłynął również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Jego autorzy proponują zniesienie podmiotowych kryteriów dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i przyznanie uprawnienia do takiej pomocy wszystkim osobom fizycznym (druk nr 2253)¹⁰.

Problematyka funkcjonowania systemu npp nie była dotychczas przedmiotem odrębnej kontroli NIK. Dlatego też w ramach niniejszej kontroli, obejmującej zarówno przygotowanie przepisów ustawy o npp, jak i ich realizację, wytypowano główne elementy ograniczające ryzyko niepełnej skuteczności tego systemu oraz nieefektywnego wydatkowania przeznaczonych na ten cel środków.

Infografika nr 1 Elementy wpływające na skuteczność systemu npp oraz efektywność wydatkowanych na ten cel środków



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Kontrolą objęto przygotowanie przez Ministra Sprawiedliwości projektu ustawy, który został uchwalony jako ustawa o npp. W ramach badania przebiegu procesu legislacyjnego, skoncentrowano się na zmianach wprowadzanych do projektu tej ustawy na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Odniesiono się również do rozwiązań formułowanych w toku wcześniejszych prac Ministerstwa Sprawiedliwości, jak też opracowań podmiotów zewnętrznych. Działania te miały na celu stwierdzenie, czy wybór modelu funkcjonowania systemu npp został dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków. Kontrola w Ministerstwie Sprawiedliwości dotyczyła również sposobu dokonania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz współpracy Ministra Sprawiedliwości z Radą NPP.

W starostwach powiatowych i w urzędach miast na prawach powiatu skupiono się natomiast na przygotowaniu i organizacji punktów npp, skali oraz zakresie udzielanej pomocy prawnej, weryfikacji prawidłowości realizacji zobowiązań umownych podjętych przez adwokatów, radców prawnych oraz organizacje pozarządowe wobec powiatów, a także na rozliczeniach finansowych związanych z realizowanym zadaniem. W ramach tych kontroli przeprowadzone zostały badania ankietowe, którymi objęto osoby udzielające porad prawnych oraz te, które uzyskały taką pomoc.

¹⁰ <http://sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=98AE06010ABAA7C2C125822E0042EAD1>.

Ustawa o npp obejmuje również edukację prawną. W myśl art. 14 tej ustawy, organy administracji publicznej, w ramach realizacji pozostających w ich właściwości zadań z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Działania te dotyczą upowszechniania wiedzy m.in. o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, prawach i obowiązkach obywateli, mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów. Dlatego też w ramach niniejszej kontroli dokonano również ustaleń dotyczących sposobu, w jaki Minister Sprawiedliwości oraz starostowie i prezydenci miast realizowali takie zadania.

2. OCENA OGÓLNA

System npp nie gwarantuje równego dostępu do pomocy prawnej na etapie przedsądowym i nie zapewnia efektywnego wydatkowania środków publicznych

System nieodpłatnej pomocy prawnej w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Wynikało to z niedopasowania przyjętych rozwiązań do potrzeb społecznych i powodowało niewielkie wykorzystanie potencjału zaangażowanego w realizację tego zadania. W konsekwencji, w latach 2016-2017 z budżetu państwa nieefektywnie wydatkowano na ten cel ok. 190 mln zł¹¹. Środki te przeznaczone były głównie na sfinansowanie kosztów działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w których taka pomoc średnio udzielana była tylko raz dziennie.

Z dniem 1 stycznia 2016 r. w Polsce osobom uprawnionym zapewniona została możliwość bezpłatnego uzyskania, w zakresie przewidzianym w ustawie o npp, informacji i porad prawnych oraz pomocy w przygotowaniu pism. Wybór modelu organizacji systemu, opartego na koncepcji utworzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w liczbie adekwatnej do liczby ludności danego powiatu, nie został jednak dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków. Przygotowanie projektu ustawy o npp, nie zostało poprzedzone badaniami popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne, w tym szczególnie w odniesieniu do grup osób, którym przyznano uprawnienie do uzyskania takiego wsparcia. Mimo rozszerzenia w trakcie prac legislacyjnych katalogu uprawnionych o kolejne grupy, poza systemem znalazły się osoby znajdujące się w trudnych sytuacjach życiowych, w tym osoby bezdomne, niepełnosprawne, czy też przedsiębiorcy realizujący usługi na zasadzie samozatrudnienia.

Starostowie wywiązali się z obowiązku utworzenia wymaganej liczby 1524 punktów npp. W całej Polsce w 2016 r. ponad 375,5 tys. osobom udzielona została pomoc prawna obejmująca łącznie 443,8 tys. przypadków wsparcia. Na terenie objętych kontrolą powiatów, w latach 2016-2017 (I połowa) z pomocy skorzystało ponad 16 tys. osób. W punktach npp, które dostępne miały być przez pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie, przeciętnie w każdym dniu udzielana była tylko jedna porada, trwająca - w większości przypadków - nie więcej niż godzinę. Tym samym tylko co czwarta godzina pracy punktów npp była wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Do stanu tego przyczynił się również brak skutecznych działań informacyjnych o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Powiaty, w których prowadzona była kontrola, wydatkowały przekazane z budżetu państwa dotacje celowe na realizację zadania dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej, w łącznej kwocie 5 621,9 tys. zł. Wydatki te zapewniały gotowość udzielania pomocy we wszystkich punktach, do których utworzenia zobowiązane zostały te samorządy i nie były uzależnione od liczby udzielonych porad. W konsekwencji średni jednostkowy koszt takiej porady kształtował się na poziomie ok. 340 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz ok. 540 zł w punktach powierzonych organizacjom pozarządowym.

Oceniając realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej Minister Sprawiedliwości uznał, iż system ten jest nieefektywny. W ocenie tej nie uwzględnił jednak elementów istotnych dla rzetelnego przeprowadzenia ewaluacji, w tym analizy popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne oraz identyfikacji części barier w korzystaniu z takiej formy pomocy. W ograniczonym zakresie korzystał też z możliwości uzyskania wsparcia Rady NPP, jako własnego organu opiniodawczo-doradczego.

Pomimo tego, że przepisy ustawy o npp nie określają zasad prowadzenia i finansowania edukacji prawnej przez organy administracji publicznej, to wszystkie objęte kontrolą jednostki podejmowały działania wpisujące się w realizację tego obowiązku. Zakres i skala tych działań były zróżnicowane. Nie miały one jednak spójnego, kompleksowego i systemowego charakteru, a te, które adresowano do osób innych niż uczniowie, sprowadzały się głównie do udostępniania informacji w internecie.

¹¹ Zgodnie z art. 28 ustawy o npp, a na lata 2018-2025 zaplanowano na ten cel ok. 760 mln zł.

3. SYNTEZA

1. Przygotowanie przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.

Przyczyną podjęcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac zmierzających do przygotowania przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej był brak systemowych mechanizmów umożliwiających dostęp do takiej pomocy osobom, których sytuacja życiowa nie pozwalała na jej uzyskanie na wolnym rynku. Wybór modelu funkcjonowania tego systemu nie został jednak dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków.

Przyjęty w Ministerstwie model systemu npp obejmował dostęp do pomocy prawnej oraz do informacji prawnej

Prace legislacyjne nad projektem takiej ustawy rozpoczęto w związku ze złożoną w exposé Prezes Rady Ministrów z 1 października 2014 r. deklaracją wdrożenia programu *Prawo dla każdego*. Spośród rozważanych w Ministerstwie Sprawiedliwości alternatywnych możliwości, opisanych w opracowaniu pt. *Nieodpłatna pomoc prawna dla osób fizycznych – propozycje rozwiązań*¹², kierownictwo tego resortu pod koniec października 2014 r. podjęło kierunkową decyzję o wyborze modelu zakładającego objęcie pomocą jedynie osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej. Zakres oferowanego wsparcia miał obejmować nieodpłatną pomoc prawną, udzielaną w punktach npp utworzonych na terenie całego kraju oraz powszechnie dostępną informację prawną. Wybrany w ramach tego modelu wariant, polegający na powierzeniu powiatom zadania dotyczącego pomocy prawnej, przewidywał konieczność poniesienia najniższych kosztów jego realizacji. Miał on też, wg autorów ww. opracowania, zapewniać standaryzację poziomu udzielania takiej pomocy.

[str. 24-26]

Rozpoznanie potrzeb społecznych dotyczących dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego nie było rzetelne

Decyzja o wyborze modelu systemu npp nie została poprzedzona rzetelną analizą potrzeb społecznych. Minister Sprawiedliwości nie podejmował działań w celu samodzielnego określenia poziomu zapotrzebowania na nieodpłatne poradnictwo prawne w Polsce. W ograniczonym zakresie korzystał również z danych zawartych w opracowaniach podmiotów zewnętrznych, w tym prezentujących wyniki badań przeprowadzonych przez m.in. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach projektu pn. *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*¹³.

Ocena wpływu nie dostarczała możliwie pełnej informacji na temat potencjalnych skutków proponowanych działań

Uzasadniając wprowadzenie przewidzianych w projekcie ustawy rozwiązań (w teście regulacyjnym oraz ocenie skutków regulacji), Ministerstwo Sprawiedliwości nie przedstawiło założeń, w oparciu o które przyjęta została koncepcja utworzenia na terenie całego kraju sieci punktów, w liczbie proporcjonalnej do liczby ludności powiatu. Uniemożliwiło to weryfikację potrzeby utworzenia i finansowania z budżetu państwa działalności 1 524 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, czynnych co najmniej 20 godzin tygodniowo (tj. ok. 1,6 mln godzin rocznie w skali całego kraju), a których usytuowanie nie uwzględniało zróżnicowania występowania na obszarze kraju przyszłych beneficjentów systemu. Tym samym dokonana w tym zakresie ocena wpływu, nie zapewniła możliwie pełnej i wiarygodnej informacji na temat korzyści i kosztów związanych z podjęciem przewidzianych w projekcie działań.

Przyjęta koncepcja nie uwzględniała także częściowego zaspokojenia zapotrzebowania na poradnictwo prawne przez podmioty i instytucje już funkcjonujące w tym obszarze, tj. zarówno instytucje publiczne, jak

¹² Opracowanie z dnia 17 października 2014 r. sporządzone przez Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹³ Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach priorytetu V Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora. Wartość projektu wyniosła 6 528 478 zł.

Zmiany wprowadzone do projektu ustawy na dalszych etapach prac poszerzały krąg beneficjentów npp

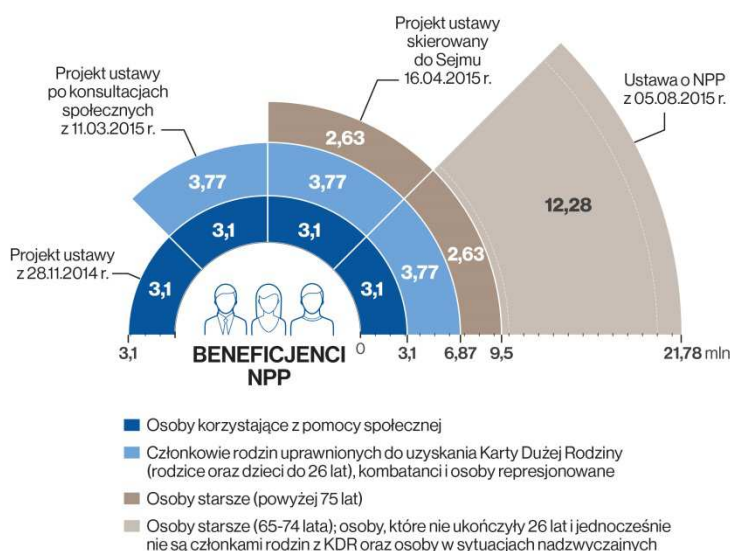
i organizacje pozarządowe, np. Ośrodki Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych przestępstwem objęte dofinansowaniem z Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym i Pomocy Postpenitencjarnej. Ponadto, pomimo sugestii formułowanych w treści ww. opracowań, nie rozważano możliwości stopniowego wdrażania nowych rozwiązań, w tym przy zastosowaniu pilotażu.

W wyniku uwzględnienia przez Ministra Sprawiedliwości niektórych postulatów zgłoszonych w toku konsultacji publicznych projektu ustawy, rozszerzony został krąg beneficjentów o posiadaczy KDR oraz osoby, które znalazły się w sytuacjach nadzwyczajnych lub kryzysowych. W skierowanym w dniu 16 kwietnia 2015 r. do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekcie ustawy katalog uprawnionych do korzystania ze wsparcia uzupełniono również o kombatantów, weteranów oraz osoby, które ukończyły 75 lat.

Również w wyniku prac prowadzonych w Sejmie RP rozszerzono katalog uprawnionych do korzystania ze wsparcia, tj. o osoby, które nie ukończyły 26 lat oraz osoby, które ukończyły 65 lat. Zrezygnowano natomiast z tworzenia systemu udzielania nieodpłatnej informacji prawnej. Uzasadnione to zostało planowanym udostępnianiem tego rodzaju treści za pośrednictwem stron internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości.

[str. 28-32]

Infografika nr 2 Liczebność grup społecznych włączanych do kręgu beneficjentów w trakcie prac nad ustawą o npp.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oraz danych GUS.

O braku bezpośredniego powiązania potrzeb społecznych z przyjętym modelem organizacji systemu npp świadczy to, że pomimo istotnego rozszerzenia kręgu jego beneficjentów nie wprowadzono do niego zasadniczych zmian. Rozszerzenie to nie miało również wpływu na przewidywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości koszty funkcjonowania systemu npp. Jednocześnie wprowadzenie dodatkowych kategorii osób uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, nie tylko nie spowodowało przeciążenia, ale i też nie doprowadziło do wykorzystania jego potencjału.

2. Skala i zakres wykorzystania systemu npp

Zainteresowanie beneficjentów możliwością uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej było dotychczas niewielkie. W konsekwencji $\frac{3}{4}$ potencjału systemu, w ramach którego pomoc prawna miała być

udzielana w 1 524 punktach na terenie całego kraju czynnych pięć dni w tygodniu przeciętnie przez 4 godziny dziennie, nie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Wykorzystanie potencjału systemu npp było niewielkie

W 2016 r. na terenie całego kraju w 1 524 punktach npp udokumentowano łącznie 443 804 przypadki udzielania pomocy prawnej, we wszystkich formach przewidzianych w ustawie o npp. Przeciętnie na jeden punkt npp przypadało 291 przypadków udzielenia pomocy, tj. 1,16 porady dziennie. W okresie objętym kontrolą w 63 punktach utworzonych przez objęte kontrolą jednostki, udokumentowano łącznie 18 564 porady, w tym 12 113 w 2016 r. i 6 451 w I półroczu 2017 r. Średnio, w każdym z punktów udzielono odpowiednio 192 i 102 porady, tj. 0,76 i 0,82 porad dziennie.

Wystąpiły znaczne rozbieżności pomiędzy liczbą udzielanych porad

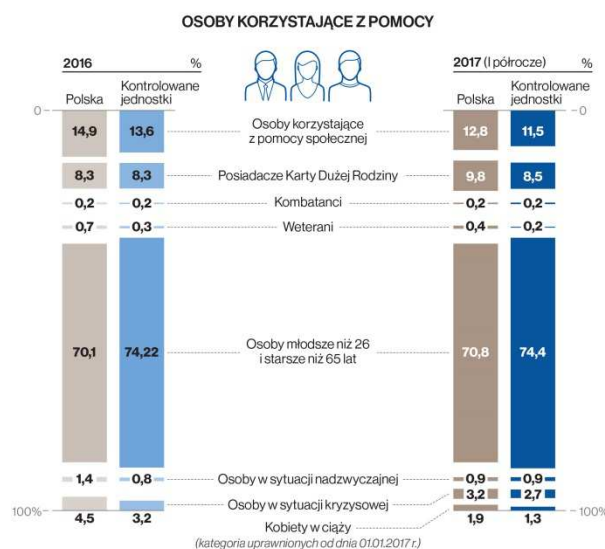
Na terenie powiatów, w których prowadzona była kontrola, największą liczbę porad odnotowano w ośmiu punktach npp utworzonych przez miasto Kielce, tj. łącznie 4 015 (2 481 w 2016 r. i 1 534 w I półroczu 2017 r.), a najmniej w trzech punktach npp utworzonych przez powiat grudziądzki – łącznie 352 (271 i 81) oraz przez powiat aleksandrowski – łącznie 367 (192 i 175). Znaczne było też zróżnicowanie średniej liczby porad przypadających na jeden dzień pracy punktu npp w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. W Kielcach wyniosła ona odpowiednio: 1,2 i 1,5¹⁴, a w pięciu innych powiatach¹⁵ mniej niż 0,5. Oznacza to, że prawidłowa organizacja systemu na poziomie samorządu terytorialnego nie wystarczała, aby potencjał punktów npp był należycie wykorzystany.

[str. 41-43]

Z pomocy w punktach npp korzystały przede wszystkim osoby, które nie ukończyły 26 lat albo ukończyły 65 lat

Z nieodpłatnej pomocy prawnej najczęściej korzystały osoby, które uprawnienie do jej uzyskania wykazywały na podstawie dokumentu tożsamości, tj. osoby młode (w wieku poniżej 26 lat)¹⁶ i osoby starsze (w wieku powyżej 65 lat)¹⁷. Następną najliczniejszą grupą beneficjentów były osoby objęte systemem pomocy społecznej¹⁸ i posiadające KDR¹⁹.

Infografika nr 3 Udział poszczególnych kategorii beneficjentów, którzy skorzystali z nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie kraju oraz w 16 powiatach w latach 2016-2017 (I połowa).



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁴ Średnia na poziomie przekraczającym udzielanie jednej porady dziennie wystąpiła również w 2016 r. punktach w Grudziądzu (1,15) oraz na terenie powiatu krapkowickiego (1,03), a w I połowie 2017 r. w powiecie koneckim (1,25), Grudziądzu (1,1) oraz Zamościu (1,02).

¹⁵ W 2016-2017 (I połowa) w powiecie oleskim. W powiecie aleksandrowskim i Opolu w 2016 r., a w powiecie grudziądzkim i hrubieszowskim w I połowie 2017 r.

¹⁶ Art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o npp.

¹⁷ Art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy o npp.

¹⁸ Art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o npp.

¹⁹ Odpowiednio około 15% i 8% we wszystkich punktach npp w kraju w 2016 r.

W większości przypadków pomoc dotyczyła informacji prawnej

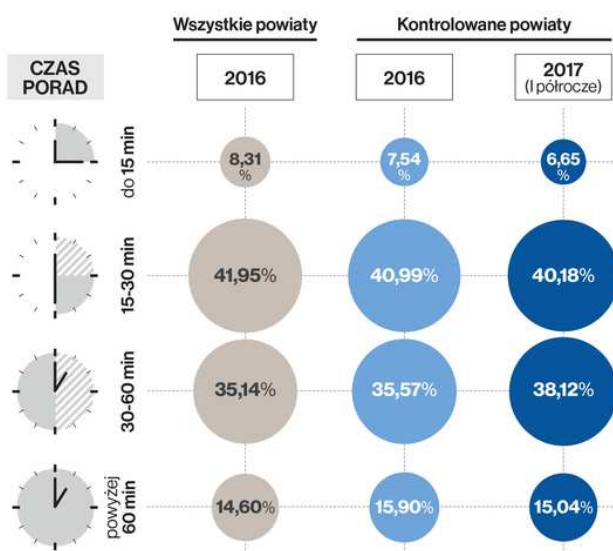
Spośród określonych w ustawie o npp form udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w kontrolowanych powiatach w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. najczęściej pomoc polegała na poinformowaniu osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach i spoczywających na niej obowiązkach (odpowiednio 82% i 80,3%) oraz wskazaniu sposobu rozwiązania problemu prawnego (ok. 57,6% i 61,1%). Najrzadziej udzielana była natomiast pomoc w sporządzeniu projektów pism (odpowiednio ok. 14,8% i 17,2%) oraz wniosków (4,3% i 5,7%). W tym zakresie nie stwierdzono rozbieżności względem danych dotyczących form udzielania npp w ww. okresie na terenie całego kraju.

Większość porad została udzielona w czasie, który nie przekraczał godziny

Na terenie objętych kontrolą powiatów w większości przypadków (51%) czas poświęcony na udzielenie porad nie przekraczał 30 minut. W tym czasie beneficjenci mogli uzyskać jedynie informację prawną, na co wskazuje zbieżność wyników analizy danych dotyczących form uzyskanej pomocy (połowę stanowiła informacja o prawach i obowiązkach). Powyższe twierdzenie potwierdzają też doświadczenia przedstawicieli uniwersyteckich poradni prawnych, przedstawione w trakcie panelu ekspertów, że czas przeznaczony na udzielenie porady prawnej standardowo wynosi 1 godzinę. Prawie 33% porad udzielonych zostało w przedziale 30-60 minut, a dalszych 15% wymagało poświęcenia ponad godziny. Dane w tym zakresie były porównywalne do danych ogólnopolskich za rok 2016 r.

[str. 43-44]

Infografika nr 4 Czas przeznaczony na udzielenie porad prawnych w 16 powiatach w latach 2016-2017 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

3. Finansowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej

Środki publiczne przeznaczone na sfinansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej nie zostały efektywnie wydatkowane. Wynikało to zarówno z niedopasowania kręgu beneficjentów do rzeczywistych potrzeb społecznych, jak też dopuszczenia do finansowania jedynie gotowości do udzielania takiego wsparcia, a nie dokonywania rozliczeń w oparciu o liczbę udzielonych porad prawnych.

Kontrolowane jednostki na udzielanie npp wydatkowały łącznie 5 621,9 tys. zł

W 2016 r. oraz w 2017 r. (do listopada włącznie) na realizację zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej z budżetu państwa przekazano wszystkim powiatom w Polsce, w formie dotacji celowej, łącznie 180 343 tys. zł (odpowiednio 93 193 tys. zł i 87 150 tys. zł)²⁰.

Na ten cel objęte kontrolą jednostki wydatkowały w 2016 r. łącznie 3 861,3 tys. zł (99% sumy kwot zaplanowanych), a w I połowie 2017 r. 1 760,6 tys. zł (45%). Środki te zostały przeznaczone głównie na zapłatę wynagrodzeń za świadczenie pomocy przez adwokatów i radców prawnych, wypłatę dotacji celowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego udzielonych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych organizacjom pozarządowym, a także na zakup materiałów i wyposażenia punktów npp. Wydatki te poniesiono z zachowaniem określonej w ustawie o npp zasady przeznaczenia 97% dotacji na wynagrodzenia z tytułu umów z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionej w otwartym konkursie ofert organizacji pozarządowej oraz 3% dotacji na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej tego zadania.

W kontrolowanych jednostkach nie wystąpiły przypadki przekazania przez wojewodów dotacji z opóźnieniem, jednakże w czterech z nich dochodziło do przejściowego finansowania realizacji objętego kontrolą zadania ze środków własnych.

[str. 48-52]

Średni koszt jednej porady wyniósł w kontrolowanych jednostkach 437,24 zł

Według danych Ministra Sprawiedliwości, w 2016 r. w skali całego kraju średni koszt jednej porady²¹ wyniósł 202,74 zł (kwota brutto). W punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych wyniósł on 184,67 zł brutto, a w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym 234,21 zł brutto. Na terenie objętych kontrolą powiatów, w 2016 r. oraz I połowie 2017 r. koszt ten wahał się od 101,61 zł do 3 373,66 zł, natomiast średnio wynosił odpowiednio 341,04 zł i 333,81 zł (w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych) oraz 471,97 zł i 602,15 zł (w przypadku punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe). Jednostkowy koszt takiej porady mieścił się w zakresie od 101,61 zł do 3 373,66 zł, a znaczna rozpiętość tych wartości wynikała z różnicy w liczbie porad udzielonych w poszczególnych punktach prowadzonych na obszarze kontrolowanych jednostek.

[str. 52-53]

Infografika nr 5 Przeciętne koszty porady prawnej w latach 2016-2017 (I połowa)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

²⁰ W ustawie budżetowej na rok 2016 r. na ten cel zaplanowano 94 036 tys. zł, a na rok 2017 95 478 tys. zł.

²¹ Obliczony jako stosunek sumy wydatków jednostki poniesionych na realizację zadania do liczby porad udzielonych w tym okresie (sporządzonych przez prawników kart npp).

Osoby i podmioty udzielające pomocy otrzymywały wynagrodzenie za każdą godzinę pozostawania w gotowości do jej świadczenia

Zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz treścią umów zawieranych z adwokatami i radcami prawnymi, wynagrodzenie za świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej było wypłacane z tytułu pozostawania w gotowości do udzielania pomocy, na podstawie wystawianej faktury VAT lub rachunku. Prawdopodobnie sporządzenia tych dokumentów weryfikowano pod kątem zapewnienia przez zleceniobiorcę udzielania porad przez łączną liczbę godzin ustaloną dla danego miesiąca, według przyjętego przez starostę harmonogramu.

W odniesieniu do organizacji pozarządowych, określając zasady przekazywania dotacji, przewidziano obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej zadania publicznego oraz składania sprawozdań końcowych i częściowych (kwartalnych lub półrocznych).

[str. 44-44]

4. Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej

Minister Sprawiedliwości terminowo wywiązał się z obowiązku dokonania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. W tym celu zgromadził informacje dotyczące funkcjonowania systemu npp. W znacznej mierze ograniczały się one jednak do danych ilościowych. Dokonując oceny Minister nie uwzględnił zatem istotnych dla funkcjonowania systemu npp elementów, w tym pełnej analizy popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne oraz identyfikacji barier w korzystaniu z tej formy pomocy potrzebującym.

Minister Sprawiedliwości wywiązał się z obowiązku dokonania oceny funkcjonowania systemu npp w 2016 r.

W ocenie Ministra system był nieefektywny

Ustawa o npp nałożyła na Ministra Sprawiedliwości obowiązek dokonywania corocznej oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Zgodnie z przyjętymi założeniami, rozwiązanie to miało zapewnić monitorowanie funkcjonowania zaprojektowanych instytucji i ewentualne ich dostosowanie do zmieniających się warunków i potrzeb społecznych. Minister, w terminie określonym w art. 16 ust. 1 tej ustawy przygotował wymaganą ocenę w formie dokumentu pn. *Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r.* Na podstawie zgromadzonych danych Minister ustalił, że w 2016 r. wsparcie uzyskało 398 628 osób, spośród których ok. 70% stanowiły osoby w wieku poniżej 26 lat i powyżej 65 lat. Osobom tym udzielono 464 557 porad, polegających w 82% przypadków na udzieleniu informacji prawnej, której mogło towarzyszyć przedstawienie rozwiązania problemu prawnego (60%) lub udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma (15%). Średni koszt jednej porady wyliczony został na kwotę 202,74 zł brutto. W treści Oceny Minister wskazał także, iż spośród 743 punktów npp, których prowadzenie miało być powierzone organizacjom pozarządowym, podmioty te świadczyły nieodpłatną pomoc prawną w 642 punktach spośród 1 524 punktów funkcjonujących we wszystkich powiatach. Analizując dane dotyczące beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej Minister stwierdził, że z możliwości jej uzyskania skorzystało ok. 2%-3% uprawnionych i na tej podstawie sformułował wnioski o nieefektywności funkcjonującego systemu.

Ocena funkcjonowania systemu npp w 2016 r. pomijała analizę popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne i identyfikację barier w korzystaniu z takiej pomocy

Dokonana przez Ministra Sprawiedliwości ocena została oparta na danych liczbowych o skali udzielonej pomocy, podczas gdy na etapie projektowania przepisów ustawy o npp założono przeprowadzanie corocznej szczegółowej ewaluacji funkcjonowania systemu, zarówno w wymiarze społecznym, jak i finansowym. Dla potrzeb dokonania oceny, w tym formułowania propozycji zmian systemu Minister nie podejmował próby oszacowania zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc prawną, m.in. w oparciu o dane o osobach, którym odmówiono udzielenia pomocy. Pomimo ustalenia znikomego stopnia wykorzystania potencjału funkcjonującego systemu, nie zostały również w pełni zidentyfikowane bariery w dostępie do tej formy pomocy, w tym dotyczące niskiego stopnia świadomości prawnej obywateli, czy ograniczonej skuteczności działań informacyjnych. Nie były podejmowane także badania jakości merytorycznej udzielanych porad, jak i satysfakcji beneficjentów.

Minister Sprawiedliwości zawarł w Ocenie szereg wniosków dotyczących koniecznych zmian obowiązujących przepisów ustawy o npp. Mimo tezy o nieefektywności funkcjonującego systemu, wnioski te nie zakładały jednak zmiany funkcjonującego modelu finansowania gotowości do udzielania pomocy, a koncentrowały się na rozszerzeniu kręgu beneficjentów i zakresu udzielanej pomocy w ramach przewidzianych na ten cel środków. Wnioski te w znacznej mierze pokrywały się z propozycjami rozwiązań zawartymi w prezydenckim projekcie nowelizacji ustawy o npp.

[str. 58-63, 65-66]

Rada NPP w bardzo ograniczonym zakresie była wykorzystywana do oceny i kształtowania systemu npp

Minister Sprawiedliwości powołał własny organ opiniodawczo-doradczy w postaci Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, lecz w ograniczonym zakresie korzystał z jego wsparcia. W skład Rady NPP wchodził m.in. przedstawiciele ministrów, samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych oraz organizacji pozarządowych, a jej pracom przewodniczył pracownik Ministerstwa Sprawiedliwości. W trakcie sześciu zwołań w kontrolowanym okresie posiedzeń członkowie Rady NPP analizowali kwartalne dane liczbowe o funkcjonowaniu systemu npp i dyskutowali o sposobach zwiększenia jego efektywności. Żadna z formułowanych podczas posiedzeń Rady NPP propozycji nie została jednak przedstawiona w formie uchwały, będącej stanowiskiem całego organu.

Udział Rady NPP w przygotowaniu i opiniowaniu przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej był ograniczony. Organ ten nie uczestniczył w prowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości z inicjatywy Prezydenta RP pracach nad nowelizacją ustawy o npp, a w badanym okresie opiniował tylko jeden spośród czterech projektów aktów prawnych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Rada NPP nie została zaangażowana również w proces dokonywania oceny funkcjonowania systemu npp w 2016 r., pomimo że do jej zakresu działania należy m.in. analiza wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

[str. 63-65]

Minister dysponował szerokim zakresem informacji dotyczących funkcjonowania systemu npp

Poza gromadzeniem danych statystycznych pochodzących z dokumentacji udzielanej pomocy prawnej, istotne informacje o funkcjonowaniu systemu npp Minister Sprawiedliwości uzyskiwał także na podstawie analizy treści skarg, wniosków i innych pism sporządzanych zarówno przez osoby fizyczne korzystające z pomocy w punktach npp, jak i organizacji pozarządowych prowadzących działalność w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

[str. 59-59]

5. Przygotowanie i organizacja punktów npp na terenie powiatów

Nie wszyscy starostowie wywiązali się z obowiązku utworzenia wymaganej liczby punktów npp, dostępnych od dnia 1 stycznia 2016 r. przez pięć dni w tygodniu, przez co najmniej cztery godziny dziennie. Część przeznaczonych na tą działalność obiektów i ich wyposażenie nie spełniało też niektórych wymagań określonych w obowiązujących przepisach.

Co czwarty z objętych kontrolą punktów npp nie spełniał niektórych wymogów

Powiaty zostały zobowiązane do uruchomienia od początku 2016 r. punktów npp w liczbie uzależnionej od liczby ich mieszkańców. Wszystkie przewidziane przez ustawę o npp 1 524 punkty npp rozpoczęły funkcjonowanie dopiero od dnia 1 lutego 2016 r., co wynikało z nieterminowej realizacji tego zadania przez niektórych starostów. Według danych przekazanych Ministrowi Sprawiedliwości przez wojewodów w dniu, 4 stycznia 2016 r. w całej Polsce nie zostały uruchomione 82 punkty npp. Jako uzasadnienie takiego stanu wskazywali oni m.in. brak środków finansowych, odmowę podpisania umowy przez adwokata lub radcę prawnego albo brak wyłonienia organizacji pozarządowej, której powiat powinien powierzyć prowadzenie takiego punktu. Spośród objętych kontrolą jednostek tylko w powiecie oleskim nie uruchomiono jednego punktu npp w wymaganym terminie.

Starostowie samodzielnie lub na podstawie porozumień zawartych z gminami wytypowali lokale, które przeznaczono do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Spośród 54 objętych szczegółową kontrolą takich lokali, 14 nie spełniało części wymogów określonych w rozporządzeniu w sprawie npp. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały przede wszystkim na niezapewnieniu dostępu dla osób niepełnosprawnych i braku wyposażenia umożliwiającego bezpieczne przechowywanie dokumentacji zawierającej dane osobowe.

Badanie ankietowe przeprowadzone wśród adwokatów, radców prawnych i prawników udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie objętych kontrolą powiatów wykazało, że większość ankietowanych uznała warunki techniczno-organizacyjne lokali, w których usytuowano punkty npp za wystarczające dla profesjonalnego i rzetelnego udzielania pomocy prawnej.

Lokalizacja punktów ograniczona była koniecznością ich usytuowania w odpowiednim lokalu powiatowym lub gminnym

Decyzje dotyczące lokalizacji poszczególnych punktów npp nie były poprzedzone szczegółową analizą dostępności danego punktu dla mieszkańców powiatu. Wynikały one natomiast z konieczności usytuowania punktu w lokalu należącym do powiatu lub gminy, spełniającym warunki wynikające z przepisów ww. rozporządzenia. Objęci badaniem ankietowym beneficjenci nieodpłatnej pomocy prawnej określili jako wysoki lub bardzo wysoki poziom zadowolenia z odległości do punktu npp, z którego korzystali. Z doświadczeń podmiotów uczestniczących w panelu ekspertów wynika jednak, że lokalizowanie punktów npp w siedzibach organów samorządowych może sugerować istnienie zależności pomiędzy osobą udzielającą pomocy, a takim organem. Stan ten w przypadku osób, które utraciły zaufanie do instytucji publicznych, może stanowić istotną barierę w podjęciu decyzji o skorzystaniu z takiej pomocy.

[str. 32-35, 39-41]

Harmonogramy pracy punktów npp przewidywały świadczenie pomocy także w godzinach popołudniowych

Starostowie ustalili harmonogramy pracy punktów npp, z zachowaniem wymogów dotyczących dostępu do pomocy przeciętnie przez 5 dni w tygodniu, przez co najmniej 4 godziny dziennie. Harmonogramy uwzględniały konieczność zapewnienia możliwości świadczenia pomocy osobom uczącym się i aktywnym zawodowo, tj. przewidywały udzielanie pomocy prawnej również w godzinach popołudniowych. Tylko w powiecie hrubieszowskim harmonogram ustalony dla dwóch punktów npp przewidywał świadczenie pomocy przez trzy i cztery dni w tygodniu, lecz w łącznym wymaganym wymiarze dwudziestu godzin tygodniowo.

Większość objętych badaniem ankietowym osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej wysoko oceniła poziom zadowolenia z godzin otwarcia punktów npp.

[str. 35-36]

Starostowie zapewnili udzielanie pomocy przez adwokatów i radców prawnych

Większość powiatów zawarło z organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych porozumienia, w których treści ustalono liczbę adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy oraz zasady ich wynagradzania. W przypadku miasta Grudziądza porozumienia takie nie zostały zawarte w ustawowym terminie, tj. do 30 października 2015 r., a w powiecie koneckim zawarto je z miesięcznym opóźnieniem. Nie spowodowało to jednak zwłoki w uruchomieniu punktów npp z początkiem 2016 r.

Wszystkie ORA i OIRP obejmujące swoją właściwością powiaty, w których przeprowadzone zostały kontrole, wyznaczyły imiennie prawników udzielających pomocy. Z takimi osobami zawierane były umowy zlecenia w sprawie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie danego powiatu. W przypadku sześciu kontrolowanych jednostek część ze wskazanych przez właściwe ORA i OIRP adwokatów i radców prawnych odmówiło ich zawarcia, lecz tylko w powiecie oleskim sytuacja ta spowodowała opóźnienie w uruchomieniu jednego z punktów.

Umowy zawierane z adwokatami i radcami prawnymi nie określały sposobu weryfikacji ich realizacji

Wszystkie objęte kontrolą umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały elementy wymagane zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o npp. Obowiązujące przepisy nie przewidywały jednak obowiązku ujmowania w ich treści postanowień w pełni zabezpieczających interesy powiatu, w szczególności dotyczących kontroli wykonania zobowiązań umownych oraz zasad odpowiedzialności zleceniobiorców za ich niewykonanie lub nienależyte wykonanie. W ograniczonym zakresie mechanizmy takie przewidziane zostały w umowach dotyczących 2016 r. i 2017 r. zawartych przez cztery jednostki: powiat aleksandrowski, powiat krapkowicki oraz miasta Kielce i Grudziądz oraz dodatkowo w odniesieniu do 2017 r. także przez Opole. Obejmowały one jednak tylko obowiązek ewidencjonowania obecności prawnika w punkcie npp. Według NIK brak stosownych regulacji ustawowych, jak i postanowień umów o świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej, istotnie ograniczył możliwość rzetelnego nadzoru nad prawidłowością wykonania wynikających z nich zobowiązań.

[str. 37-37]

Zapewniono możliwość udziału w świadczeniu npp organizacjom pozarządowym

Łącznie na terenie całego kraju w 2016 r. 642 punkty prowadzone były przez organizacje pozarządowe. W objętych kontrolą powiatach w 2016 r. 28 punktów zostało powierzonych organizacjom pozarządowym, a w roku następnym 30 punktów.

Trzydzieści powiatów wyłoniło ww. organizacje w wyniku rzetelnie przeprowadzonych konkursów ofert. Nieprawidłowości dotyczące wyboru organizacji wystąpiły w dwóch jednostkach i polegały na nierzetelnej ocenie ofert (powiat zamojski) oraz niezapewnieniu udziału w pracach komisji konkursowej przedstawicieli organizacji pozarządowych, mimo wymogu wynikającego z art. 15 ust. 2d udppiw (powiat krapkowicki). Stwierdzone natomiast w Gorzowie Wielkopolskim i w powiecie hrubieszowskim naruszenia art. 13 ust. 2 pkt 6 udppiw oraz art. 26 ust. 4 ustawy o npp, miały jedynie formalny charakter. Tylko Prezydent Grudziądza w 2015 r. nie ogłosił otwartego konkursu ofert na realizację takiego zadania publicznego, wskazując na brak przepisów wykonawczych do ustawy o npp ustanawiających wymogi dla lokali, w których miały funkcjonować punkty.

W ustawie o npp wprowadzono obowiązek kontroli wykonania umów zawartych z organizacjami pozarządowymi. Czynności te realizowane były głównie poprzez weryfikację przekazywanej przez organizacje dokumentacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym sprawozdań z realizacji powierzonego zadania publicznego, kart npp i oświadczeń beneficjentów.

[str. 38-39]

Starostwie nie zapewnili prawidłowego powierzenia przetwarzania danych osobowych beneficjentów

Jedynie Prezydent Gorzowa Wielkopolskiego oraz Starosta Gorzowski, jako administratorzy danych osobowych osób korzystających z pomocy, powierzyli adwokatom i radcom prawnym przetwarzanie takich danych na podstawie pisemnej umowy, o której mowa w art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²². Przetwarzanie danych osobowych beneficjentów pomocy powierzono organizacjom pozarządowym w formie pisemnej umowy w sześciu objętych kontrolą jednostkach.

[str. 39-39]

Starostwie nie weryfikowali uprawnień beneficjentów do uzyskania pomocy

Przewidziane w przepisach ustawy o npp gromadzenie danych osobowych osób korzystających z pomocy w punkcie npp, w tym obejmujących numer PESEL, uzasadniano koniecznością późniejszej weryfikacji uprawnień do jej uzyskania i ewentualnego dochodzenia na drodze sądowej i egzekucyjnej zwrotu równowartości nienależnie otrzymanego świadczenia. Tego rodzaju czynności nie były podejmowane przez starostów i prezydentów miast, co uzasadniano brakiem odpowiednich przepisów. Wskazywano także, iż za wystarczające w tym zakresie należy uznać sprawdzanie uprawnień do uzyskania npp przez adwokatów i radców prawnych, wykonujących zawód zaufania publicznego.

[str. 41-41]

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.

6. Upowszechnianie wiedzy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej

Zarówno Minister Sprawiedliwości jak i pozostałe objęte kontrolą jednostki nie podejmowały zróżnicowanych i systematycznych działań mających na celu dotarcie z informacją o systemie npp do jak najszerzego grona beneficjentów.

W ograniczonym zakresie prowadzone były działania informujące o systemie npp

W celu upowszechnienia takich informacji, w latach 2016-2017 (I połowa) prowadzona była przez Ministerstwo Sprawiedliwości strona internetowa²³ dedykowana systemowi npp. Jedynie w 2015 r. na zlecenie tego ministerstwa prowadzona była kampania medialna. Nie została ona skierowana jednak do właściwej grupy beneficjentów, a jej przeprowadzenie nastąpiło na kilka miesięcy przed uruchomieniem punktów npp, co ograniczyło skuteczność takich działań informacyjnych²⁴.

Informacje o systemie npp zamieszczane były w BIP oraz na stronach internetowych objętych kontrolą powiatów, jak również gmin, na terenie których funkcjonowały punkty npp. Dwanaście spośród szesnastu objętych kontrolą jednostek podejmowało także innego rodzaju inicjatywy, w tym w ramach współpracy z lokalną prasą, radiem i telewizją²⁵, lecz działania te inicjowano głównie na początku 2016 r., tj. podczas uruchamiania systemu.

Na niską skuteczność działań informacyjnych zwracali uwagę również uczestnicy panelu ekspertów, którzy wskazywali, że przyczyną takiego stanu było koncentrowanie się na przekazie z wykorzystaniem stron internetowych. Uwagi te w pełni wpisywały się też w postulaty formułowane przez członków Rady NPP w trakcie posiedzeń tego organu, jak też w wyniki przeprowadzonych w ramach kontroli badań ankietowych beneficjentów. Wskazują one bowiem, iż jedynie ok. 7% ankietowanych informację o możliwości skorzystania z pomocy w punkcie npp uzyskało ze strony internetowej.

Pozytywnym przykładem działań adresowanych do szerokiego kręgu zainteresowanych, wykraczających poza udostępnianie informacji w internecie, było opracowane na zlecenie miasta Kielce 25 tys. egzemplarzy broszur pn. *Nieodpłatna pomoc prawna w Kielcach* i ich przekazanie osobom korzystającym ze wsparcia jednostek organizacyjnych MOPR (Klubów Seniora, ŚDS, DPS). O skuteczności takich działań, w kontekście wykorzystania utworzonego potencjału, świadczy m.in. największa liczba porad udzielanych w punktach utworzonych przez ten samorząd spośród wszystkich jednostek, w których prowadzone były kontrole.

[str. 45-45, 54-55]

7. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

W myśl art. 14 ustawy o npp, organy administracji publicznej, w ramach realizacji pozostających w ich właściwości z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Przepisy tej ustawy nie przyznają ww. organom dodatkowych kompetencji, nie określają sposobu realizacji działań edukacyjnych, jak też nie przewidują na ich realizację odrębnych środków finansowych.

Jednostki podejmowały działania edukacyjne, jednak ich skala i zakres były zróżnicowane

Działania edukacyjne Ministra polegały na upowszechnianiu wiedzy, m.in. o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, prawach i obowiązkach obywatelskich, jak i mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów. W znacznej mierze sprowadzały się one jednak do zamieszczania informacji na stronach internetowych. W najszerszym zakresie edukacją prawną objęci zostali uczniowie, dla których m.in.

²³ www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl.

²⁴ Realizacja kampanii, na którą wydatkowano ponad 2 mln zł, została objęta kontrolą Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 37 - Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej P/16/001*.

²⁵ Działania tego rodzaju nie były podejmowane przez powiaty: hrubieszowski i oleski oraz miasta Zamość i Gorzów Wielkopolski.

przygotowane zostały materiały, udostępnione następnie m.in. szkołom i placówkom oświatowym. Corocznie prowadzona była również akcja informacyjno-edukacyjna związana z Międzynarodowym Dniem Mediacji.

W powiatach działania w zakresie edukacji prawnej realizowano przede wszystkim w ramach poradnictwa specjalistycznego, prowadzonego przez powiatowe centra pomocy rodzinie i miejskie ośrodki pomocy rodzinie. Za pośrednictwem internetu kontrolowane jednostki zapewniały także dostęp do Dzienników Ustaw i Monitora Polskiego oraz wojewódzkich dzienników urzędowych. Działania zmierzające do podniesienia świadomości prawnej społeczeństwa podejmowano w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz jednostkami oświaty, a ich adresatami byli przede wszystkim uczniowie i seniorzy. Do najczęściej występujących form tych działań należały: warsztaty edukacyjne, kampanie społeczne promujące wiedzę o prawach i obowiązkach obywatelskich oraz mające na celu rozwój świadomości konsumenckiej, a także spotkania edukacyjne z udziałem adwokatów i radców prawnych. W przypadku części z objętych kontrolą jednostek²⁶ zadania edukacyjne realizowały organizacje pożytku publicznego na podstawie zawartych z powiatem umów o prowadzenie punktów npp, zgodnie ze złożoną w tym zakresie ofertą.

[str. 55-58]

Działania wykraczające poza zadania opieki społecznej kierowane do innych niż dzieci i młodzież grup ograniczały się do zamieszczania informacji w internecie

Kontrola wykazała znaczne zróżnicowanie zakresu działań edukacyjnych kierowanych do różnych grup społecznych. W przypadku działań należących do zakresu pomocy społecznej oraz adresowanych do dzieci i młodzieży przybierały one szerszą formę²⁷. Jednak znaczna część działań edukacyjnych była realizowana jedynie poprzez zamieszczanie informacji na stronach internetowych. Działania takie zapewniają wprawdzie powszechny dostęp do zamieszczonych na takich stronach treści, jednak w opinii NIK ich skuteczność jest ograniczona. Dotyczy to w szczególności osób należących do grupy wykluczonych cyfrowo. W obszarze upowszechniania wiedzy o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej ocena taka znajduje potwierdzenie w uwagach i postulatach formułowanych przez członków Rady NPP w trakcie posiedzeń tego organu, a w szerszym aspekcie w raporcie ISP wskazującym na niską świadomość prawną społeczeństwa i brak edukacji prawnej.

Oceniając realizację zadań z zakresu edukacji prawnej Minister Sprawiedliwości dokonał przeglądu informacji o działaniach innych organów administracji publicznej, w tym ministrów, wojewodów i starostów. W jego ocenie, organy administracji publicznej realizują zadania wiążące się z edukacją prawną, zwrócił jednak uwagę, że ustawa o npp nie zabezpiecza dodatkowych środków finansowych na realizację zadań edukacyjnych.

[str. 62-63]

²⁶ Powiat aleksandrowski.

²⁷ Na istotność podejmowania działań edukacyjnych w stosunku do uczniów szkół ponadgimnazjalnych wskazywały wnioski i rekomendacje zawarte w opracowaniu Edukacja prawna - możliwości, szanse, bariery Fundacja INPRIS Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2012 r.

4. WNIOSKI

Minister Sprawiedliwości

1. U podstaw braku skuteczności systemu npp w wyrównywaniu dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej, jak też nieefektywności wydatkowania na ten cel środków publicznych, stoi w szczególności niedostosowanie przyjętego modelu organizacji tego systemu do potrzeb społecznych. Rzetelna analiza takich potrzeb powinna obejmować częstotliwość występowania problemów prawnych w populacji, jak i poszukiwania pomocy prawnej. Autorzy raportów i opracowań podsumowujących przeprowadzone w tym zakresie po raz pierwszy w Polsce kompleksowe badania, podkreślają konieczność ich kontynuowania. Według ekspertów działania zmierzające do udoskonalenia funkcjonującego systemu wymagają gromadzenia wiedzy o tym, kto i w jakich sytuacjach korzysta z instytucji prawnych i pomocy prawnej w celu rozwiązania swoich problemów, jak często takie problemy się pojawiają w społeczeństwie, a także jakie bariery przeszkadzają obywatelom i przedsiębiorcom w korzystaniu z prawa²⁸.

Niewielkie zainteresowanie możliwością uzyskania wsparcia, przy jednoczesnym finansowaniu gotowości do jego udzielenia przez ok. 1,6 mln godzin w skali roku, daje możliwość istotnego rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy o npp i uznania za beneficjentów innych grup potrzebujących. Na tym tle ścierają się dwa podejścia: jedno – wskazujące na zasadność odnoszenia się jedynie do sytuacji majątkowej potencjalnego beneficjenta i drugie – dopuszczające inne przesłanki umożliwiające nieodpłatne uzyskanie porady prawnej. Wskazywane tu są konkretnie grupy, które powinny uzyskać takie prawo (np. bezrobotni, niepełnosprawni, samozatrudnieni). Pomimo tego, że w sierpniu 2017 r. do Sejmu RP trafił projekt zmiany ustawy o npp zakładający m.in. rozszerzenie jej zakresu podmiotowego²⁹ i przedmiotowego³⁰, co powinno doprowadzić do zwiększenia stopnia wykorzystania potencjału systemu npp, to jego opracowanie nadal nie zostało poprzedzone kompleksowym rozpoznaniem potrzeb społecznych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej. Ważna jest również identyfikacja barier w dostępie do proponowanego wsparcia³¹, której wyniki powinny być uwzględnione przy dalszych modyfikacjach systemu. **Dlatego też Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Sprawiedliwości o rzetelne rozpoznanie potrzeb społecznych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zidentyfikowanie barier w dostępie do takiego wsparcia.**

2. Uznanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadania z zakresu administracji rządowej, miało zapewnić jednolite standardy jej udzielania. Obowiązujące w tym zakresie przepisy, poza określeniem minimalnych wymagań stawianych osobom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej oraz sposobu dokumentowania tych czynności,

²⁸ Jan Winczorek, O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa, Państwo i Prawo, Nr 12, 2016 r.

²⁹ W tym m.in. o osoby niskich dochodach, bezrobotne, niepełnosprawne, objęte pomocą na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, pełniące funkcję rodziny zastępczej lub prowadzące rodzinny dom dziecka.

³⁰ Np. dopuszczenie do prowadzenia mediacji, jako jednej z form udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, przeznaczenie połowy punktów powierzanych organizacjom pozarządowym na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

³¹ Poza zauważoną m.in. przez Ministra Sprawiedliwości nieskutecznością działań informacyjnych oraz ograniczonym zakresem działań edukacyjnych, np. wskazywane przez uczestników panelu ekspertów usytuowanie lokali w obiektach administracji publicznej (osoby, które utraciły zaufanie do państwa mają opory z korzystania z pomocy oferowanej w takim miejscu) lub w lokalach przeznaczonych na obsługę osób, które nie są beneficjentami systemu (np. przy noclegowniach dla osób bezdomnych), czy wskazywany przez członków Rady NPP brak świadomości beneficjentów, że ich problem, którego nie uznają za problem prawny, może mieć rozwiązanie na gruncie prawa, jak również opisaną w Raporcie ISP niską funkcjonalnością przyjętego algorytmu ustalania liczby punktów npp, a także ograniczonym zakresem dziedzin prawa i form udzielonej pomocy skutkujących brakiem możliwości kompleksowego rozwiązania problemu, z którym dana osoba przychodzi do punktu npp.

nie wprowadziły jednak zasad udzielania tej pomocy, służących ujednoczeniu praktyki i zwiększeniu skuteczności podejmowanych działań. W trakcie panelu ekspertów wielokrotnie podnoszony był problem braku standardów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Powinny one określać m.in. zasady postępowania z beneficjentami (szacunek, poszanowanie autonomii, zaniechanie udzielania porad stronom jednego konfliktu, rzetelne ustalenie stanu faktycznego), sposób udzielania porad i przekazywania informacji (dostosowanie przekazu do percepcji odbiorcy, pełne i wyczerpujące porady), a także wytyczne odnoszące się do osób udzielających pomocy (zachowanie poufności, obowiązku samokształcenia, nieodpłatność działań). Ponadto standardy te winny uwzględniać zarówno treść obowiązujących przepisów ustawy o npp określających wymogi dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, jak i ustaw regulujących zasady wykonywania zawodów adwokata i radcy prawnego oraz treść przyjętych przez właściwe organy samorządu zawodowego aktów wewnętrznych: Kodeksu Etyki Adwokackiej³² oraz Kodeksu Etyki Radcy Prawnego³³. Przy ich opracowaniu, zasadnym byłoby wykorzystanie dotychczasowego dorobku organizacji pozarządowych, w tym przyjętych w 2005 r. *Standardów udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*³⁴ oraz analiz i rekomendacji sformułowanych w powszechnie dostępnych opracowaniach³⁵.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia sposobu postępowania w ramach udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, jak też stworzenie mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy. Celem zapewnienia wiążącego charakteru postulowanych rozwiązań należy rozważyć ich wprowadzenie w formie aktu prawnego powszechnie obowiązującego, tj. rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości.

Prezes Rady Ministrów

3. W Polsce odnotować można dużą aktywność organizacji pozarządowych oraz organów samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych i notariuszy w zakresie edukacji prawnej. Również urzędy państwowe i samorządowe, a także przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości podejmują szereg inicjatyw w zakresie edukowania i informowania społeczeństwa o możliwościach rozwiązywania problemów prawnych. Działania te nie mają jednak spójnego, kompleksowego i systematycznego charakteru i w znacznej mierze podejmowane są jedynie na poziomie lokalnym. Uwzględniając to, że niska świadomość prawna społeczeństwa może stanowić istotną barierę dla pełnego wykorzystania potencjału systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, konieczne jest zapewnienie przez państwo odpowiednich warunków dla efektywnego prowadzenia działań edukacyjnych w tym zakresie. Obowiązujące przepisy ustawy o npp nie stwarzają dostatecznych ram prawnych dla realizacji tego celu, gdyż nie określają zadań ani obowiązków organów w zakresie edukacji prawnej, jak również nie przewidują odrębnego mechanizmu ich finansowania. **Biorąc pod uwagę powyższe, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań zmierzających do budowy kompleksowego i powszechnego systemu edukacji prawnej, w tym poprzez sprecyzowanie zadań i obowiązków poszczególnych organów publicznych, zapewnienie koordynacji tych działań oraz wyodrębnienie środków na ten cel.**

³² Obwieszczenie Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Zbioru Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej).

³³ Załącznik do uchwały Nr 3/2014 Nadzwyczajnego Krajowego Zjazdu Radców Prawnych z dnia 22 listopada 2014 r.

³⁴ Opracowane w ramach realizacji projektu pn. *Warto działać dobrze, Wypracowanie wspólnych standardów dotyczących prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, http://wiadomosci.ngo.pl/files/wiadomosci.ngo.pl/public/dokumenty_2005/Standardy_FUPP.pdf.

³⁵ Klaus W. *Standardy usług a poradnictwo prawne*, www.inpris.pl; *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (proponowane rozwiązania modelowych i założeń polityki państwa)*, Rozdział II, Warszawa 2013.

Minister Sprawiedliwości

Najwyższa Izba Kontroli wnosi również o podjęcie działań w celu:

- zwiększenia udziału Rady NPP w procesie analizy funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej oraz przygotowywania zmian przepisów dotyczących tego systemu,
- upowszechniania wiedzy o możliwości korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej w sposób wykraczający poza zamieszczanie takich informacji na stronach internetowych,
- wdrożenia elektronicznego systemu dokumentowania npp,
- przeprowadzenia analizy możliwości wdrożenia powszechnie dostępnej i niezindywidualizowanej informacji prawnej, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii,

**Starostowie
i Prezydenci Miast**

- wzmożenia działań mających na celu informowanie szerokiego kręgu osób o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym z wykorzystaniem innych niż Internet środków przekazu oraz w ramach współpracy i wymiany informacji między podmiotami świadczącymi różne formy pomocy potrzebującym na obszarze powiatu,
- przestrzegania przez starostów i prezydentów miast, jako administratorów danych osobowych, przepisu art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE³⁶, obligującego do zawarcia na piśmie umowy w przypadku powierzenia przetwarzania danych osobowych adwokatom i radcom prawnym wyznaczonym przez organy samorządów prawniczych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej,
- wzmocnienia kontroli prawidłowości realizacji zobowiązań umownych przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe, którym powierzone zostało prowadzenie punktów npp,
- dokonywania analiz skali udzielanej pomocy prawnej w poszczególnych punktach npp, pod kątem identyfikacji ewentualnych barier w dostępie do takiej pomocy.

³⁶ Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016 r.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1 PRZYGOTOWANIE USTAWY O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ ORAZ EDUKACJI PRAWNEJ

Rozważane koncepcje nieodpłatnej pomocy prawnej

W Ministerstwie Sprawiedliwości opracowany został projekt rozwiązań prawnych, które w wyniku prowadzonych uzgodnień międzyresortowych, opinii i uwag, a także zmian wprowadzonych w parlamencie stworzyły obecny system npp. W jego ramach osoby uprawnione na podstawie ustawy o npp mogą korzystać nieodpłatnie z informacji i porad prawnych oraz pomocy w przygotowaniu pism.

OPRACOWANIE PROJEKTU USTAWY

Prowadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości prace nad projektem przepisów umożliwiających dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej osobom niezamożnym oraz pozostającym w trudnej sytuacji życiowej zostały formalnie rozpoczęte po wygłoszeniu 1 października 2014 r. *exposé* Prezes Rady Ministrów. W październiku 2014 r. w Ministerstwie podjęte zostały kierunkowe decyzje co do harmonogramu prac, jak też wybrano model tworzonego systemu npp. Model ten opisany został w opracowaniu z dnia 17 października 2014 r. *Nieodpłatna pomoc prawna dla osób fizycznych – propozycje rozwiązań* i zakładał m.in. że:

- beneficjentami będą osoby uprawnione do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, a uprawnienie do uzyskania pomocy zostanie potwierdzone poprzez wydanie odrębnej decyzji;
- zakres pomocy sprowadzać się będzie do informacji prawnej oraz pomocy prawnej, z wyłączeniem określonej grupy spraw,
- podmiotami udzielającymi pomocy prawnej będą adwokaci i radcowie prawni wskazani przez okręgowe rady adwokackie lub okręgowe izby radców prawnych,
- pomoc prawna będzie świadczona na poziomie (terenie) gminy, z tym że kontraktowana będzie przez starostę dla gmin leżących na terenie powiatu, z uwzględnieniem liczby ludności,
- roczne koszty utrzymania systemu npp wyniosą 119,8 mln zł.

W ww. dokumencie przedstawiono również rozwiązania alternatywne odnoszące się do zakresu podmiotowego beneficjentów³⁷ i przedmiotowego spraw, organów administrujących³⁸ oraz podmiotów udzielających pomocy prawnej³⁹. Autorzy opracowania opisali także koncepcję zakładającą przyznanie osobie fizycznej, znajdującej się w trudnej sytuacji finansowej, prawa do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej u wybranego przez tę osobę prawnika lub organizacji zajmującej się poradnictwem prawnym na podstawie uprzednio uzyskanego świadectwa. W opracowaniu wskazano również koszty proponowanych rozwiązań na poziomie od 74,7 mln zł do 244,6 mln zł. Zastrzeżono jednak, że w ramach tego rozwiązania trudno jednoznacznie przewidzieć koszty funkcjonowania takiego systemu.

W oparciu o ww. rekomendowany model systemu npp opracowany został *Test regulacyjny*. Wskazano w nim m.in. na brak systemowego rozwiązania dotyczącego zapewnienia obywatelom dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, przy jednoczesnym niskim poziomie ich świadomości prawnej. Projektowany system npp składać się miał z dwóch

³⁷ W tym dodatkowe dwa warianty, tj. przyznania uprawnienia wszystkim obywatelom oraz przyjęcie cenzusu majątkowego.

³⁸ W tym dodatkowe trzy warianty, tj. gminy (I), gminy z uwzględnieniem liczby ludności (II) oraz gminy i ośrodki pomocy społecznej (III). W przypadku wariantu I koszty realizacji zadania oszacowano na poziomie 148,7 mln zł, wariantu II – 172 mln zł, a III – 244,6 mln zł.

³⁹ W tym dodatkowe dwa warianty, tj. wyłącznie osoby z wykształceniem prawniczym i odpowiednią praktyką zawodową oraz obok adwokatów i radców prawnych oraz ww. osób także organizacje zajmujące się poradnictwem prawnym.

Opracowanie projektu ustawy o npp

uzupełniających się komponentów: nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, udzielanej przez adwokatów i radców prawnych wskazanych przez właściwe organy samorządu zawodowego oraz nieodpłatnej informacji prawnej, udostępnianej przez organizacje pozarządowe wyłonione w otwartych konkursach ofert przeprowadzanych przez wojewodów. W celu ograniczenia kosztów oparto go o funkcjonujące organy i instytucje. Koszty proponowanych rozwiązań oszacowano na poziomie 121,8 mln zł rocznie (w dokumencie nie wskazano źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń).

W Ministerstwie Sprawiedliwości przygotowany został projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej z 28 listopada 2014 r., który wraz z *Oceną skutków regulacji* (OSR) został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych. W trakcie dalszych prac dokumenty te ulegały odpowiednim zmianom i modyfikacjom⁴⁰. Projekt ustawy zakładał stworzenie systemu opartego na dwóch komponentach: pomocy prawnej (od 1 stycznia 2016 r.) i informacji prawnej (od 1 stycznia 2017 r.). Pomocy prawnej udzielać mieli osobiście adwokaci i radcowie prawni. Informację prawną realizować miały natomiast wojewódzkie centra informacji prawnej, za pośrednictwem organizacji pozarządowych, którym wojewoda zlecałby, w drodze otwartego konkursu ofert, wykonywanie tego zadania. Pomoc prawna przysługiwać miała osobie fizycznej, której w okresie roku poprzedzającego zwrócenie się o udzielenie pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej lub która spełniła warunki przyznania takiego świadczenia. Zadanie to miało być zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat w porozumieniu z wybranymi gminami. System miał być finansowany z budżetów wojewodów w ramach dotacji celowej, natomiast koszty usług telekomunikacyjnych w zakresie informacji prawnej ponosić miało Ministerstwo Sprawiedliwości.

Najwyższa Izba Kontroli, nie stwierdzała nieprawidłowości na etapie działań podejmowanych na etapie przygotowania projektu ustawy o npp, a stwierdzone uchybienia nie miały istotnego wpływu na skuteczność objętych kontrolą działań.

Przykład

W *Teście regulacyjnym* przedłożonym wraz ze zgłoszeniem projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych nie zamieszczono informacji odnoszących się do źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, tj. informacji przewidzianych w punkcie 9 wzoru tego dokumentu.

WYKORZYSTANIE WCZEŚNIEJSZYCH KONCEPCJI I DOROBKU TEORETYCZNEGO**Zbieżność z innymi koncepcjami**

W okresie bezpośrednio poprzedzającym opracowanie projektu ustawy o npp (w latach 2013-2014), a także w trakcie tych prac, Minister nie korzystał z usług zewnętrznych ekspertów. Dysponował natomiast materiałami opisującymi rozwiązania i rekomendacje formułowane w toku wcześniejszych prac legislacyjnych nad założeniami projektów ustaw i projektami ustaw dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnej informacji prawnej. Założenia organizacyjne przyjęte w rozwiązaniach systemu npp pokrywały się częściowo z rozwiązaniami planowanymi w autopoprawce rządowej z 2007 r.⁴¹ Dotyczyło to w szczególności wykorzystania istniejących podmiotów na poziomie powiatowym oraz zastosowania konkursów (pretargów) dla

⁴⁰ Wersje OSR sporządzone zostały: 25 listopada 2014 r., (dwa dokumenty z tą datą – pierwszy przekazany w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych w listopadzie 2014 r., a drugi przekazany w ramach skierowania projektu ustawy do konsultacji publicznych i opiniowania), 6 i 19 lutego 2015 r., 11, 17 i 23 marca 2015 r. oraz 2, 8 i 10 kwietnia 2015 r.

⁴¹ Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, druk nr 29-A, przedstawiony Sejmowi RP w dniu 18 maja 2007 r. Dostęp: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/01AA4CF82984AFD0C12572E600267596/\\$file/29-A.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/01AA4CF82984AFD0C12572E600267596/$file/29-A.pdf).

Ograniczone
wykorzystanie
dorobku
teoretycznego

podmiotów udzielających porad, którymi obok adwokatów i radców prawnych mogli być absolwenci studiów wyższych na kierunku prawo. Również zakres przedmiotowy był zbieżny (pomoc prawna przedsądowa włącznie z pierwszym pismem procesowym i wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu). Kwestie wyłączeń przedmiotowych pokrywały się natomiast w części z projektem z 2005 r.⁴² i autopoprawką z 2007 r. (wyłączenie spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz spraw podatkowych, celnych i dewizowych). Wprowadzenie innych kategorii dostępu/uprawnień, innego zakresu przedmiotowego, a także różnice w organizacji systemu i brak odrębnej procedury o charakterze administracyjnym przyznawania nieodpłatnej pomocy prawnej wskazują jednak, że rozwiązania dotyczące systemu npp, nad którym pracowano w latach 2014-2015 stanowiły koncepcję odrębną od projektów przygotowywanych wcześniej.

Minister Sprawiedliwości dysponował opracowaniami sporządzanymi przez podmioty zewnętrzne niezależnie od prac legislacyjnych prowadzonych w kierowanym przez niego ministerstwie. W OSR cytowano, powoływano lub wskazywano (jako *istotne dokumenty źródłowe, badania i analizy*) na poniżej wymienione opracowania będące efektem prac teoretycznych i badawczych prowadzonych przez takie podmioty:

1/ *Zielona Księga. Dostęp do nieodpłatnej pozasadowej pomocy prawnej dla potrzebujących*⁴³ - powoływano się w uzasadnieniu do projektu ustawy o npp na argumentację dotyczącą potrzeby kompleksowej regulacji dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego. W toku prac nad projektem ustawy o npp nie uwzględniono jednak rekomendowanych w jego treści postulatów, w szczególności w zakresie przyjęcia zasady segregowania (tzw. *triage*) problemów prawnych i podejmowania czynności zmierzających do ich rozwiązania adekwatnie do wyników przeprowadzonej selekcji.

2/ *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego raport cząstkowy*⁴⁴ - odwołano się m.in. do wyodrębnionych w tym dokumencie dwóch grup beneficjentów - *nieśmiałych petentów* oraz *świadomych klientów*, z których grupa *nieśmiałych petentów* składała się z osób znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji nie tylko materialnej, ale także osobistej. Grupa ta w OSR została wskazana jako wymagająca priorytetowego wsparcia. Na etapie podejmowania decyzji o wyborze modelu systemu npp nie uwzględniono przedstawionych w tym opracowaniu wyników analizy badań ankietowych dotyczących m.in. poziomu popytu⁴⁵ na porady prawne w skali kraju.

3/ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*⁴⁶ - przywołano to opracowanie uzasadniając przyjętą w projektowanych przepisach koncepcję ograniczenia bezpłatnego systemu pomocy prawnej do osób szczególnie potrzebujących; również określając wpływ na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe w ujęciu niepieniężnym powołano się na wyniki badań ujęte w tym opracowaniu (ograniczając się jednak tylko do wskazania, że *należy oczekiwać, iż niemal 20% wszystkich problemów składających się na popyt na pomoc prawną, będzie dotyczyło prawa rodzinnego*). W projekcie ustawy o npp nie wykorzystano zaprezentowanych w tym opracowaniu koncepcji rozwiązań,

⁴² Rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, druk nr 29, przedstawiony Sejmowi RP w dniu 29 października 2005 r. Dostęp: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E37B2F7737B04464C12570BA003E7CFB/\\$file/29.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E37B2F7737B04464C12570BA003E7CFB/$file/29.pdf).

⁴³ Dostęp: <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art.28.zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html>.

⁴⁴ Raport *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, styczeń 2013 r.

⁴⁵ Na podstawie liczby osób, które w ciągu pięciu lat, potrzebowały pomocy prawnej.

⁴⁶ Publikacja pracy grupy roboczej koordynowanej przez INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, powołanej w ramach partnerskiego projektu systemowego *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*.

które zakładały m.in. powszechny dostęp do poradnictwa, rozliczanie się przez usługodawców na podstawie liczby faktycznie wykonanych usług, zarządczą rolę Rady Pomocy Prawnej czy wprowadzenie wszechstronnych i systematycznych działań badawczych, służących do szacowania popytu i określania barier w dostępie do pomocy prawnej. Nie odwoływano się też do przedstawionych wyliczeń popytu na pomoc prawną, w tym świadczoną nieodpłatnie. W opracowaniu podano, że w okresie pięciu lat poszukuje się w Polsce rozwiązania od 6,135 mln do 7,680 mln problemów prawnych. Na tej podstawie, autorzy opracowania, oszacowali popyt na nieodpłatną pomoc prawną na poziomie od 1,022 mln do 1,689 mln problemów prawnych rocznie (przy założeniu braku ograniczeń dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego) oraz założyli, że przeciętnie porada prawna związana ze zgłaszanym problemem trwać będzie dwie godziny.

W OSR z 10 kwietnia 2015 r. odwołano się dodatkowo do opracowania *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty i innowacje*⁴⁷, wskazując na różnice regionalne w dostępności do pomocy prawnej, a także ogólnie do badań prowadzonych w ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*⁴⁸.

UWZGLĘDNIENIE POPYTU NA NIEODPŁATNĄ POMOC PRAWNĄ

Przy organizacji systemu npp nie uwzględniono popytu na nieodpłatne porady prawne

Rzetelna analiza potrzeb w zakresie dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego, powinna obejmować częstotliwość występowania problemów prawnych w populacji (justiciable problems⁴⁹), jak i poszukiwania pomocy prawnej. Przygotowanie przez Ministra projektu ustawy o npp nie zostało poprzedzone badaniami umożliwiającymi oszacowanie poziomu popytu na takie poradnictwo, w tym szczególnie w odniesieniu do grup osób, którym w projekcie przyznano uprawnienie do korzystania z takiego wsparcia. Stwarzało to istotne ryzyko braku oczekiwanej skuteczności projektowanego systemu, tj. zapewnienia potrzebującym, pozostającym w trudnej sytuacji majątkowej i osobistej, możliwości uzyskania pomocy prawnej. Brak oszacowania popytu uniemożliwił również rzetelną weryfikację założeń, co do potrzeby utworzenia i finansowania z budżetu państwa działalności 1 524 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, czynnych co najmniej 20 godzin tygodniowo (ok. 1,6 mln godzin rocznie w skali całego kraju).

Jedynie w OSR z dnia 25 listopada 2014 r., w oparciu o dane gromadzone przez GUS, oszacowano liczbę potencjalnych beneficjentów (ok. 3,1 mln osób). Podawany w tej ocenie, z powołaniem się na opracowanie *W stronę empirycznego modelu pomocy prawnej*, popyt na nieodpłatną pomoc prawną (od 1 mln do 1,7 mln problemów prawnych) był zbliżony do oszacowanego w opracowaniu *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* (od 1,022 mln do 1,689 mln problemów prawnych). W opracowaniu tym został on jednak określony przy założeniu braku ograniczeń podmiotowych dostępu do takiego systemu (uprawnionymi mieli być wszyscy mieszkańcy Polski, tj. populacja ponad 12-krotnie liczniejsza niż założona w projekcie ustawy o npp, do którego ww. ocenę sporządzono). Jednocześnie nakład pracy umożliwiający zaspokojenie tego nieograniczonego podmiotowo popytu opracowania te określały na poziomie 2 mln - 3,4 mln godzin rocznie.

Na kolejnych etapach prac legislacyjnych nie odnoszono się już do kwestii popytu, koncentrując się na organizacji systemu, w ramach którego pomoc prawna będzie udzielana przez ok 1,6 mln godzin rocznie w 1 524 punktach

⁴⁷ *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, red. G. Wiaderek, INPRIS 2014.

⁴⁸ Projekt realizowany m.in. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach priorytetu V Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora.

⁴⁹ Pojęcie to oznacza badania mające na celu ustalenie faktów na temat rzeczywistej sytuacji prawnej obywateli, działań, które w związku z nią podejmują oraz konsekwencji, jakie to wywołuje dla nich samych i społeczeństwa. Por. np. Agata Witkowska, *Zagraniczne modele świadczenia porad prawnych i obywatelskich*, INPRIS Warszawa, 2012.

usytuowanych na terenie całego kraju⁵⁰. Mimo przywołanych przez Ministra danych wskazujących na terytorialne zróżnicowanie liczebności osób korzystających z pomocy społecznej, czynnik ten nie został uwzględniony przy projektowaniu systemu npp. Przyjęty model zakładał bowiem, iż liczba punktów w danym powiecie będzie odzwierciedleniem liczby jego mieszkańców⁵¹, choć według pierwotnych założeń uprawnionymi do jej uzyskania miały być osoby korzystające z pomocy społecznej. Tym samym przy projektowaniu modelu organizacyjnego systemu nie zostało uwzględnione zróżnicowanie terytorialne liczby osób spełniających kryterium uzyskania npp.

Przykład

W OSR z dnia 25 listopada 2014 r. nie wskazano źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń w zakresie zastosowanego współczynnika do ustalenia liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych powiatach, tj. elementów określonych w § 28 ust. 2 pkt 2 i 5 Regulaminu Pracy RM.

Według danych GUS w 2012 r.: 3 111,1 tys. osób korzystało z pomocy społecznej, co stanowiło ok. 8,1% mieszkańców Polski. W poszczególnych województwach liczba takich osób wynosiła od 5,4% w województwie śląskim, 6% w województwach opolskim i dolnośląskim do 13,5% w województwie warmińsko-mazurskim. Znacznie większe zróżnicowanie udziału korzystających z pomocy społecznej w ludności ogółem niż na poziomie województw wystąpiło na poziomie lokalnym. Gminy, w których częstość korzystania z pomocy społecznej była najwyższa, powyżej 20% ogółu mieszkańców, stanowiły blisko 8% wszystkich gmin⁵². Ponadto, w związku z tak przyjętym kryterium podmiotowym dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, poza systemem znalazły się grupy osób, których sytuacja życiowa mogłaby uzasadniać jej udzielenie, lecz niespełniające ustawowych wymogów jej uzyskania, np.: osoby niskim statusie majątkowym niekorzystające z pomocy społecznej. Jednocześnie zaś uprawnienie to zostało przyznane osobom w dobrej, czy też bardzo dobrej sytuacji majątkowej, spełniającym inne kryteria dostępu do takiej pomocy, np. wieku lub posiadania KDR.

KONSULTACJE PUBLICZNE I ICH WPŁYW NA PROJEKTOWANY SYSTEM NPP

Zwrócono się do
22 podmiotów
o wyrażenie uwag do
projektu ustawy

Minister Sprawiedliwości, w dniu 15 grudnia 2014 r., zwrócił się do 22 podmiotów z prośbą o zgłoszenie ewentualnych uwag do treści projektu ustawy o npp w ramach konsultacji publicznych. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego *typowano ich uczestników kierując się dążeniem do zapewnienia jak najszerszego ich zakresu i przekazania projektu różnorodnym adresatom, których regulacja ta mogła dotyczyć*. Wśród ww. podmiotów znalazły się m.in. Fundacja Instytut Prawa i Społeczeństwa, Związek Biur Porad Obywatelskich oraz Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, które były partnerami Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w realizacji projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*. Termin przekazania uwag wyznaczony został na dzień 5 stycznia 2015 r. Projekt ustawy został też zamieszczony na stronie internetowej BIP Rządowego Centrum Legislacyjnego⁵³.

⁵⁰ Przy założeniu, że każdy punkt będzie dostępny przez 20 godzin tygodniowo (20h x 51 tygodni w roku x 1 524 punkty w kraju = 1 554 tys. h w skali roku).

⁵¹ Wg wskazanej w ww. opracowaniach przewidywanej pracochłonności na poziomie 2 godzin na jeden problem prawny, w trakcie 1,6 mln godzin można byłoby rozwiązać ok 800 tys. problemów prawnych rocznie.

⁵² *Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2013. Str. 32-36 i 79.

⁵³ Dalej: RCL.

**Uwzględniono około
25% zgłoszonych uwag**

Stanowiska do projektu zgłosiły łącznie 24 podmioty, z tego 12⁵⁴, do których Minister zwrócił się o takie uwagi oraz 12 innych, które miały możliwość zapoznania się z tym dokumentem na ww. stronie internetowej.

Na 177 uwag zgłoszonych przez 23 podmioty Minister w całości uwzględnił 34 uwagi, 9 uznał w części, a 134 (75,7%) uznał za niezasadne lub wykraczające poza zakres przedmiotowy ustawy.

Jednym z głównych uwzględnionych postulatów organizacji pozarządowych było dopuszczenie tych podmiotów do udzielania porad oraz poszerzenie kręgu beneficjentów o posiadaczy Karty Dużej Rodziny i osoby znajdujące się w sytuacji nadzwyczajnej. Nie uwzględniono m. in. postulatu ścisłego rozróżnienia i zdefiniowania takich pojęć jak: porada prawna, informacja prawna oraz porada obywatelska. Kolejna grupa spośród nieuwzględnionych uwag odnosiła się do podmiotów świadczących tę usługę, co do których wskazywano na nieuzasadnione wyłączenie z możliwości udzielania porad przez organizacje związkowe, aplikantów radcowskich i adwokackich, a także osoby posiadające tytuł magistra prawa. W odniesieniu do poradnictwa obywatelskiego, zastrzeżenia takie dotyczyły także uniwersyteckich poradni prawnych oraz osób bez wykształcenia prawniczego. Wszystkie zgłoszone na etapie konsultacji publicznych w tym zakresie uwagi Minister Sprawiedliwości uznał za niezasadne, wskazując iż *projektowany system zakłada zapewnienie wszystkim beneficjentom dostępu do porady prawnej świadczonej na najwyższym poziomie przez osoby o sprawdzonych i potwierdzonych kwalifikacjach*.

W uwagach podmiotów konsultujących projekt ustawy odnosząc się do kręgu beneficjentów wskazywano, że proponowane rozwiązania wyłączają możliwość korzystania z nowej usługi publicznej przez znaczną część społeczeństwa i mogą przyczynić się do pogłębiania nierówności społecznych. Według opiniujących, system powinien być oparty na cenzusie majątkowym określonym na poziomie najniższego wynagrodzenia za pracę. Odmowę uwzględnienia tych uwag Minister uzasadniał aktualnym stanem finansów publicznych, wskazując jednocześnie na możliwość poszerzenia zakresu podmiotowego systemu w przyszłości.

PROJEKT SKIEROWANY DO SEJMU**Poszerzenie kręgu
beneficjentów**

Projekt ustawy o npp został skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 kwietnia 2015 r. (druk sejmowy nr 3338). W stosunku do projektu przekazanego do konsultacji rozszerzono w nim katalog osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia poprzez przyznanie tego uprawnienia wszystkim osobom, które znalazły się w sytuacji nadzwyczajnej, posiadały ważną Kartę Dużej Rodziny, uzyskały decyzje lub zaświadczenia, o których mowa w art. 22 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego⁵⁵, posiadały ważne legitymacje weterana albo legitymacje weterana poszkodowanego, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa⁵⁶ oraz ukończyły 75 lat.

⁵⁴ Fundacja Dzieci Niczyje, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Fundacja Akademia Iuris, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich, Związek Powiatów Polskich, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych.

⁵⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 276, ze zm..

⁵⁶ Dz. U. Nr 205, poz. 1203 ze zm.

Udział organizacji pozarządowych w udzielaniu porad prawnych

Wprowadzono ponadto zasadę powierzania prowadzenia połowy punktów organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego⁵⁷, określając zasady wyboru (otwarty konkurs ofert) oraz wymogi dla takich organizacji. W odniesieniu do tej kategorii podmiotów umożliwiono udzielanie porad również przez doradców podatkowych i przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, uzyskały tytuł magistra oraz posiadają co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Powiaty zobowiązane zostały do przekazywania informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej także wojewodzie, a nie wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. W projekcie skierowanym do Sejmu, obok nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnej informacji prawnej, wprowadzono regulacje dotyczące edukacji prawnej społeczeństwa. Założono, że organy administracji publicznej realizując pozostające w ich właściwości zadania z tego zakresu, podejmowały będą działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Projekt zakładał możliwość realizowania tych zadań z udziałem podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o dppiw.

Wprowadzenie wymogu dokonywania oceny zadań w zakresie pomocy prawnej i edukacji prawnej

Wprowadzono też wymóg dotyczący dokonania przez Ministra oceny wykonywania ww. zadań, w tym przekazania jej wyników Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także prawo powołania przez Ministra Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnej Informacji Prawnej i Edukacji Prawnej Społeczeństwa.

W projekcie skierowanym do Sejmu rozszerzono⁵⁸ też przeznaczenie dotacji na sfinansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej. W tym zakresie wskazano, że w 97% jest ona przeznaczona na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi albo wyłonionej organizacji pozarządowej. Pozostałe 3% przeznaczono na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej. Obniżono także wysokość maksymalnego mnożnika używanego do obliczenia wysokości dotacji – z 60 do 35, pozostawiając bez zmian sposób jego obliczenia. Podwyższono natomiast maksymalny limit wydatków budżetu państwa ogółem⁵⁹, jak i w poszczególnych latach⁶⁰, a także wprowadzono w projekcie ustawy wysokość kwoty bazowej na 2016 r. (5 150 zł), służącej do obliczania wysokości dotacji dla powiatów. Wprowadzono też zasadę (art. 7 ust. 2), że *na każdy powiat przypada liczba punktów odpowiadająca mnożnikowi służącemu udzieleniu dotacji przypadającej danemu powiatowi*, w wyniku czego ograniczono liczbę tych punktów, która według projektowanego wcześniej rozwiązania, nie mogła być mniejsza niż wartość mnożnika (art. 8 ust. 2).

Zmiany w projekcie ustawy o npp zostały odzwierciedlone również w ocenie skutków regulacji, w tym poprzez:

- uzupełnienie grupy podmiotów, na które projekt będzie oddziaływał, z 4 do 11⁶¹;
- znaczne zwiększenie liczby potencjalnych klientów bezpłatnej pomocy prawnej z 3,1 mln osób, wskutek dodania kolejnych grup osób tj.: rodzin wielodzietnych (3,4 mln osób, w tym 1,2 mln stanowili rodzice), kombatantów

⁵⁷ W wyniku bezpośrednich postulatów organizacji pożytku publicznego, zgłaszanych w trakcie konsultacji publicznych oraz stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przedstawionego w trakcie uzgodnień międzyresortowych.

⁵⁸ W projekcie skierowanym do uzgodnień kwota dotacji w całości miała być przeznaczona na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z radcami prawnymi/adwokatami.

⁵⁹ Z kwoty 1 064 789 608 zł do kwoty 1 079 384 513 zł.

⁶⁰ Np. na 2017 r. z kwoty 98 064 660 zł do kwoty 99 411 155 zł.

⁶¹ Tj.: Doradcy podatkowi (ok. 9000 osób), Magistrowie prawa (nie wskazano liczby), Wojewodowie, Starostowie (16), Gminy, które udostępnią pomieszczenia (380), Organizacje pozarządowe wyłonione w konkursach na udzielanie porad prawnych i informacji prawnej (po ok. 300 na każdy rodzaj konkursu), Istniejący usługodawcy niepubliczni, organizacje pozarządowe (ok. 300), Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnej Informacji Prawnej i Edukacji Prawnej Społeczeństwa (12 członków).

- i osób represjonowanych (160 tys.), osób posiadających legitymację weterana i weterana poszkodowanego (11 tys.), osób powyżej 75 roku życia (2,630 mln);
- zmianę wartości wpływu na sektor finansów publicznych w kwotach ogólnych wydatków w skali 10 lat, z łącznej kwoty 1 064,8 mln zł do 1 079,4 mln zł, wzrost o 14,6 mln zł;
- uzupełnienie danych w zakresie wpływu regulacji w ujęciu niepieniężnym na funkcjonowanie kancelarii adwokackich i radcowskich, poprzez informację o wprowadzeniu na rynek nowej usługi generującej ok. 1,6 mln godzin bezpłatnej pomocy prawnej;
- uzupełnienie informacji na temat zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji.

ZMIANY WPROWADZONE PRZEZ PARLAMENT

W trakcie prac prowadzonych przez parlament, wprowadzono w projekcie ustawy dalsze zmiany o charakterze merytorycznym i redakcyjnym.

Rezygnacja z odrębnego systemu informacji prawnej

Zrezygnowano z tworzenia systemu udzielania nieodpłatnej informacji prawnej polegającej na informowaniu o obowiązujących aktach normatywnych regulujących przedstawiony problem prawny lub o sposobach uzyskania pomocy w jego rozwiązaniu za pośrednictwem linii telefonicznej. Rezygnacja ta była wynikiem zaakceptowania przez Sejm RP zmiany w projekcie ustawy wprowadzonej w wyniku prac *Podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa*. W jej uzasadnieniu wskazywano na korzystniejszą metodę udzielania informacji za pośrednictwem Internetu oraz trwające projekty informatyczne przygotowywane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i planowane do uruchomienia od 1 stycznia 2016 r. W ich wyniku powstać miała strona internetowa prezentująca informacje o punktach bezpłatnej pomocy prawnej oraz treści zbieżne z planowanymi w projekcie ustawy do udzielania w formie informacji telefonicznej. W wyniku ww. zmiany obniżono maksymalny limit wydatków budżetu państwa ogółem⁶², jak też w poszczególnych latach⁶³.

Wykluczono też możliwość sporządzania w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej *projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne*, doprecyzowując rodzaje postępowań, w ramach których pomoc obejmuje sporządzenie projektu pisma o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Rezygnacja z możliwości sporządzania projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne nastąpiła w wyniku przyjęcia przez Sejm RP poprawki Senatu RP uzasadnionej⁶⁴ wystąpieniem ryzyka braku pewności co do możliwości zabezpieczenia powoda/wnioskodawcy przed konsekwencjami instytucji prekluzji sądowej w przypadku spóźnienia twierdzeń i dowodów, które nie zostałyby podniesione w piśmie sporządzonym w ramach udzielanej nieodpłatnie pomocy prawnej.

⁶² Z kwoty 1 079 384 513 zł do kwoty 1 047 706 318 zł.

⁶³ Np. na 2017 r. z kwoty 99 411 155 zł do kwoty 96 161 047 zł.

⁶⁴ Uzasadnienie do uchwały Senatu RP z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, druk senacki nr 962 oraz Uwagi do rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa zgłoszone przez Sąd Najwyższy w piśmie Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2015 r. nr BSA V-021-160/15, druk sejmowy nr 3338-003. Naczelna Rada Adwokacka w piśmie nr NRA.145-U.15.2014 z dnia 21 kwietnia 2015 r. opiniując rządowy projekt złożony w Sejmie RP podniosła dodatkowo, że sporządzanie projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne dubluje istniejącą możliwość wyznaczania pełnomocnika z urzędu w celu sporządzania pisma wszczynającego postępowanie w sprawie. (Druk sejmowy nr 3338-001).

**Dalsze poszerzenie
kręgu beneficjentów**

W odniesieniu do zakresu podmiotowego zmiany polegały na poszerzeniu katalogu osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia o osoby, które nie ukończyły 26 lat oraz osoby, które ukończyły 65 lat⁶⁵. Dopuszczono też możliwość świadczenia pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich i radcowskich.

W trakcie prac prowadzonych w parlamencie zgłaszane były również inne poprawki mające na celu zmianę lub rozszerzenie uprawnienia do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej na kolejne grupy osób, które nie zostały jednak zaakceptowane w głosowaniach. I tak w Sejmie RP, Klub PiS zaproponował rozszerzenie uprawnienia do korzystania z npp o osoby, których *miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę*⁶⁶. W Senacie RP Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wniosowała o rozszerzenie uprawnienia do korzystania z npp o osoby, które spełniają warunki do uzyskania świadczenia z pomocy społecznej. Osoby te nie musiałyby tym samym posiadać dowodu potwierdzającego przyznanie takiego świadczenia w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie npp.

5.2 PRZYGOTOWANIE I ORGANIZACJA PUNKTÓW NPP

Zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej zostało powierzone powiatom, które czynności w tym zakresie mogły realizować samodzielnie lub wspólnie z gminami na podstawie zawartych w tym celu porozumień. Zgodnie z art. 29 ustawy o npp przyjęto dwustopniowe wejście w życie nowych regulacji. Z dniem 15 sierpnia 2015 r. weszły w życie przepisy umożliwiające podjęcie czynności zapewniających wdrożenie nowego systemu i uruchomienie punktów npp. Do zadań powiatu w tym zakresie należało ustalenie harmonogramów określających lokalizację oraz dni i godziny otwarcia punktów npp, zawarcie stosownych porozumień z organami samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych, zawarcie indywidualnych umów z adwokatami i radcami prawnymi wyznaczonymi przez ww. organy oraz zawarcie umów w sprawie powierzenia realizacji zadania publicznego – prowadzenia punktów npp z organizacjami pozarządowymi, wyłonionymi w otwartych konkursach ofert.

⁶⁵ Uprzednio cenzus wieku wynosił 75 lat.

⁶⁶ *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej o rządowym projekcie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (druk nr 3338)*. Druk sejmowy nr 3514-A.

Infografika nr 6 Etapy budowy systemu npp oraz kluczowe terminy związane z jego funkcjonowaniem



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Pismem z dnia 3 września 2015 r. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do wszystkich starostów o zaplanowanie wymaganych ww. przepisami czynności, przedstawiając jednocześnie wynikający z art. 26 ustawy o npp harmonogram ich podejmowania. Zgodnie z delegacją zawartą w art. 13 pkt 1 ustawy o npp do zadań Ministra Sprawiedliwości należało także określenie w drodze rozporządzenia sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym wymogów dotyczących lokalu, w którym będzie usytuowany punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, zasad dokumentowania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wymogów dotyczących wyposażenia lokali przeznaczonych do udzielania npp. Wprawdzie, stosowny akt prawny został opublikowany w Dzienniku Ustaw dopiero w dniu 24 grudnia 2015 r., jednak w treści ww. pisma z dnia 3 września 2015 r. Minister Sprawiedliwości wskazał podstawowe założenia projektowanych w tym zakresie przepisów celem umożliwienia właściwego przygotowania bazy lokalowej w powiatach.

Wyjaśniając przyczyny wydania rozporządzenia w sprawie npp w dniu 15 grudnia 2016 r. Minister Sprawiedliwości wskazał na złożony i czasochłonny proces legislacyjny związany z przyjęciem tego aktu, spowodowany koniecznością uwzględnienia szeregu opinii i stanowisk innych organów i podmiotów, w tym Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przygotowanie organizacyjne jst

W związku z powierzeniem powiatom nowego zadania z zakresu administracji rządowej w objętych kontrolą jednostkach nie zwiększono zasobu kadrowego. Obowiązki w tym zakresie powierzano dotychczas zatrudnionym pracownikom (m.in. z uwagi na ograniczoną kwotę środków pochodzących z dotacji, podlegających wydatkowaniu na zadania organizacyjno-techniczne). Pracownicy, którym powierzono zadania w obszarze nieodpłatnej pomocy

prawnej nie uczestniczyli w szkoleniach dotyczących tej tematyki, przede wszystkim z uwagi na brak oferty tego rodzaju szkoleń, zarówno ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości, jak i wojewodów. Z ustaleń kontroli wynika jednak, iż pracownicy starostw powiatowych i urzędów miast w szerokim zakresie korzystali z udostępnianych na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości materiałów, w tym wzorów porozumień i umów, a także odpowiedzi na najczęściej zgłaszane pytania i wątpliwości, opracowywanych przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości.

Lokalizacja punktów npp

Piętnaście z szesnastu objętych kontrolą jednostek zapewniło uruchomienie z dniem 1 stycznia 2016 r. wszystkich 63 punktów npp, przypadających na objęte kontrolą powiaty i miasta na prawach powiatu. Tylko w powiecie oleskim punkt npp w Dobrodzieniu rozpoczął funkcjonowanie z opóźnieniem względem ustalonego przez Starostę Oleskiego harmonogramu (tj. z dniem 5 stycznia 2016 r.). Wynikało to z odmowy zawarcia umowy w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez jednego z adwokatów wskazanych przez ORA w Częstochowie.

Stosownie do art. 9 ust. 1 i ust. 2 ustawy o npp starosta zobowiązany był do ustalenia – samodzielnie lub na podstawie porozumienia zawartego z gminą lokalizacji oraz harmonogramu pracy punktów npp. W objętych kontrolą jednostkach decyzje w tym przedmiocie były poprzedzone analizą powiatowego zasobu nieruchomości pod kątem możliwości wykorzystania lokali spełniających wymogi podlegające ustaleniu w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o npp. Dążono też do umieszczenia punktów npp w miejscach łatwo dostępnych przy wykorzystaniu środków komunikacji publicznej dla jak największej grupy mieszkańców powiatu. Większość z kontrolowanych jednostek⁶⁷, z wyjątkiem miast na prawach powiatu⁶⁸, w przypadku których nie było możliwe zawarcie stosownych porozumień z gminami skorzystała z możliwości przewidzianej w art. 9 ustawy o npp i zawarła tego rodzaju porozumienia, na podstawie których część punktów npp zlokalizowano w lokalach gminnych. W przypadku pięciu spośród szesnastu skontrolowanych jednostek, tj. w powiecie opolskim, powiecie gorzowskim, powiecie aleksandrowskim, powiecie grudziądzkim oraz powiecie hrubieszowskim, stosowano praktykę organizacji jednego punktu npp w kilku lokalizacjach, w których nieodpłatna pomoc prawna była świadczona w różnych dniach tygodnia w kilku miejscowościach.

Przykład

W powiecie opolskim na podstawie porozumień zawartych z jedenastoma gminami z terenu powiatu opolskiego utworzono pięć punktów npp. Dwa z nich zlokalizowano w budynkach Starostwa na terenie Opola, a każdy z pozostałych trzech funkcjonował w czterech różnych miejscowościach: punkt nr 1 w Dąbrowie, Niemodlinie, Komprachcicach i Tułowicach, punkt nr 2 w Popielowie, Dobrzeniu Wielkim, Turawie i Lubnianach oraz punkt nr 3 w Ozimku, Dębskiej Kuźni, Prószkowie i Tarnowie Opolskim.

W dwóch jednostkach przyjęto także odmienne rozwiązania: w Kielcach osiem punktów npp usytuowano w czterech lokalach w różnych częściach miasta (po dwa punkty w jednym lokalu), a w powiecie zamojskim wszystkie cztery punkty npp usytuowano w siedzibie Starostwa w tym samym budynku.

Lokalizacja punktów npp w lokalach innych gmin nie była możliwa w przypadku miast na prawach powiatu, stąd wszystkie tego typu jednostki objęte przeprowadzoną kontrolą samodzielnie realizowały zadanie utworzenia wymaganej liczby punktów npp. Z ustaleń kontroli wynika, iż ze względu na ograniczone możliwości dysponowania odpowiednimi nieruchomościami, w przypadku dwóch spośród pięciu skontrolowanych miast na prawach

⁶⁷ Za wyjątkiem dwóch powiatów: zamojskiego i krośnieńskiego

⁶⁸ Gorzowa Wielkopolskiego, Grudziądzka, Kielc, Opola i Zamościa.

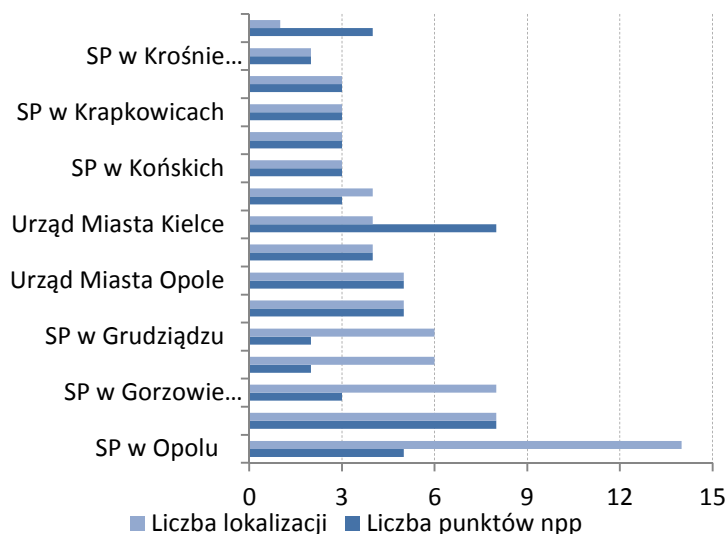
powiatu punkty npp zostały zorganizowane w lokalach niebędących własnością miasta lub też niespełniających wymogów ustalonych w cyt. wyżej rozporządzeniu w sprawie npp.

Przykład

W Zamościu podjęto decyzję o uruchomieniu punktów npp w lokalach udostępnionych przez spółdzielnię mieszkaniową, co nie odpowiadało treści art. 8 ust. 2 zd. drugie ustawy o npp, zgodnie z którym punkt nieodpłatnej pomocy prawnej może być usytuowany wyłącznie w lokalu gminnym lub powiatowym. Jak wyjaśnił kierownik kontrolowanej jednostki, przy wyznaczaniu lokalizacji punktów kierowano się głównie koniecznością zapewnienia dostępu do lokali osobom niepełnosprawnym. Z kolei, Gorzów Wielkopolski zapewnił udzielanie pomocy w lokalach stanowiących jego własność, lecz spośród pięciu uruchomionych punktów w 2017 r. w odniesieniu do trzech, a w 2016 r. w przypadkach jednego nie uwzględniono potrzeb osób niepełnosprawnych, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie npp.

Z przeprowadzonych w toku kontroli badań ankietowych osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej wynika, iż 44,11% ankietowanych było zadowolonych a 40,07% bardzo zadowolonych z odległości punktu npp od miejsca zamieszkania. Wyniki badania ankietowego zamieszczono w punkcie 6.5 niniejszej informacji.

Wykres nr 1 Liczba punktów npp i liczba ich lokalizacji



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Harmonogramy pracy punktów npp

Ustalając samodzielnie lub na podstawie porozumień zawartych z gminami harmonogramy udzielania pomocy w punktach npp starostowie i prezydenci miast zapewnili dostęp do pomocy w ciągu pięciu dni w tygodniu. Tylko w powiecie hrubieszowskim w dwóch punktach npp, zarówno w 2016 r. (w Dołhobyczowie i w Hrubieszowie), jak i w 2017 r. (w Trzuszczanach i w Dołhobyczowie) harmonogram przewidywał jej udzielanie tylko przez trzy i cztery dni w tygodniu, lecz w łącznym wymiarze dwudziestu godzin tygodniowo.

Zarówno przepisy ustawy o npp, jak i rozporządzenia w sprawie npp nie określają w jakich godzinach ma być udzielana nieodpłatna pomoc prawna. W większości przypadków harmonogramy uwzględniały potrzeby osób

uczących się i aktywnych zawodowo, przewidując dostęp do pomocy także w godzinach popołudniowych. Przyjęty przez objęte kontrolą jednostki sposób organizacji punktów npp zapewniał dostęp do pomocy w przedziałach czasowych pomiędzy godziną 7.00 a 20.00. Tylko w przypadku trzech skontrolowanych jednostek (Starostwo Powiatowe w Grudziądzu, Starostwo Powiatowe w Zamościu oraz Urząd Miasta w Zamościu) przyjęte harmonogramy przewidywały świadczenie pomocy w punkcie npp najdłużej do godz. 16.00, co mogło stanowić utrudnienie dla osób pracujących lub sprawujących opiekę nad dziećmi.

Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych beneficjentów pomocy wskazują, iż zdecydowana większość ankietowanych (89,23%) pozytywnie oceniła ustalone godziny otwarcia punktów npp pod kątem możliwości skorzystania z pomocy bez dodatkowych niedogodności, np. związanych z koniecznością wzięcia urlopu (40,74% badanych bardzo zadowolonych i 48,48% zadowolonych z godzin otwarcia punktu).

Zawarcie porozumień z ORA i OIRP

W przepisach ustawy o npp w odniesieniu do pierwszego roku jej funkcjonowania wyznaczono termin na zawarcie porozumień z ORA i OIRP do dnia 31 października 2015 r., a dla kolejnych lat termin ten ustalono na 30 listopada danego roku kalendarzowego. W objętych kontrolą jednostkach w wyniku czynności podjętych przez starostów i prezydentów miast porozumienia te zostały zawarte z zachowaniem ustawowych terminów. Tylko w Grudziądzu nie zawarto stosownego porozumienia z ORA i OIRP w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na 2016 r. Prezydent Grudziądza poinformował ww. organy samorządu zawodowego, iż nie jest możliwe wskazanie lokalizacji punktów npp z uwagi na brak przepisów wykonawczych do ustawy o npp, ustalających wymogi dotyczące takich lokali. W związku z niezawarciem stosownego porozumienia w określonym przez ustawę terminie, tj. do dnia 31 października 2015 r., radcowie prawni i adwokaci zostali wyznaczeni odpowiednio przez OIRP i ORA w trybie art. 10 ust. 2 ustawy o npp, tj. na podstawie przekazanych przez Prezydenta Miasta informacji o lokalizacji i harmonogramie pracy punktów npp.

Treść porozumień zawartych z ORA i OIRP w większości przypadków zawierała elementy określone w art. 10 ust. 1 ustawy o npp, w tym: liczbę adwokatów i radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, zobowiązanie ORA i OIRP do imiennego wskazywania adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach ustalonego przez starostę harmonogramu, zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasady wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej. Kontrolowane jednostki w toku opracowywania i uzgadniania treści ww. porozumień korzystały z wzorów udostępnionych przez Ministra Sprawiedliwości, jednak ostateczny kształt tych dokumentów stanowił wynik wzajemnych uzgodnień stron.

Przykład

W powiecie krapkowickim i w powiecie oleskim stwierdzono brak wskazania w treści porozumień zawartych z ORA i OIRP liczby adwokatów i radców prawnych koniecznych dla zapewnienia świadczenia npp we wszystkich punktach, do których utworzenia zobowiązane były te powiaty.

Realizując obowiązek określony w art. 10 ust. 3 ustawy o npp, zgodnie z którym o każdym zawartym porozumieniu powiat powinien niezwłocznie zawiadomić

**Indywidualne umowy
z adwokatami i radcami
prawnymi**

województwo piętnastu⁶⁹ starostów i prezydentów miast na prawach powiatu poinformowało właściwych wojewodów o porozumieniach zawartych z ww. organami samorządu zawodowego dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. W odniesieniu do tego rodzaju porozumień dotyczących 2017 r. kierownicy siedmiu⁷⁰ spośród szesnastu⁷¹ objętych kontrolą jednostek nie przekazali stosownej informacji wojewodzie. W przypadku dwóch z nich obowiązek ten został zrealizowany dopiero w toku kontroli NIK, tj. po upływie dziesięciu (Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim) i jedenastu (Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim) miesięcy od dnia ich podpisania.

W celu wykonania zobowiązań określonych w zawartych porozumieniach ORA i OIRP przekazywały powiatom listy adwokatów i radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

W przypadku wszystkich objętych kontrolą jednostek doszło do zawarcia indywidualnych umów z adwokatami i radcami prawnymi, choć w sześciu z nich wystąpiły przypadki odmowy ich podpisania ze strony wyznaczonych przez ORA i OIRP prawników z powodu uprzedniego związania się umową z innym powiatem lub rezygnacji z aktywności w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Przykład

W Zamościu wszystkie umowy w sprawie świadczenia npp w 2016 r. zawarto po terminie określonym w art. 26 ust. 5 ustawy o npp, który zobowiązywał powiaty do zawarcia tych umów do dnia 31 grudnia 2015 r., tj. 4 stycznia 2016 r., a w odniesieniu do 2017 r., 2 stycznia 2017 r., zaś w powiecie kieleckim sześć umów zawarto po terminie określonym w ww. przepisie⁷². W Opolu doszło natomiast do zawarcia dwóch tego rodzaju umów na 2016 r. z adwokatami innymi niż wskazani przez ORA do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W powiecie krośnieńskim podpisania umów w sprawie świadczenia npp w 2016 r. odmówiło dwóch spośród trzech adwokatów wyznaczonych przez ORA w Zielonej Górze, a w powiecie hrubieszowskim umowy te nie zostały podpisane z trzema adwokatami i dwojgiem radców prawnych.

Sytuacje te - poza powiatem oleskim - pozostawały bez wpływu na terminowe uruchomienie działalności punktów npp zarówno z początkiem 2016, jak i 2017 r.

Zawierane przez kontrolowane jednostki umowy uwzględniały wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o npp. Jedynie w pięciu spośród szesnastu objętych kontrolą jednostek umowy z adwokatami i radcami prawnymi zawierały ustalenia dotyczące uzgodnionych między stronami mechanizmów kontroli należytego wykonania wynikających z ich treści zobowiązań. Przyjęte w tym celu procedury polegały na zobowiązaniu prawników do podpisywania i przekazywania zleceniodawcy podpisanych list obecności w punkcie npp (powiat aleksandrowski, powiat krapkowicki oraz miasta Grudziądz i Kielce), a także ewidencjonowaniu poboru i zwrotu klucza. W Opolu, począwszy od sierpnia 2017 r., zobowiązano adwokatów i radców prawnych do sporządzania i przekazywania do Urzędu *Karty ewidencji czasu pracy*, na podstawie której weryfikowano osobiste świadczenie pomocy w punkcie npp zgodnie z obowiązującym harmonogramem.

⁶⁹ Jak wskazano powyżej, Prezydent Grudziądza nie zawarł z ORA i OIRP porozumień dotyczących udzielania npp w 2016 r.

⁷⁰ Urzędu Miasta Opole, Starostwa Powiatowego w Grudziądzu, Starostwa Powiatowego w Kielcach, Starostwa Powiatowego w Zamościu, Urzędu Miasta Zamość, Starostwa Powiatowego w Gorzowie Wielkopolskim i Urzędu Miasta w Gorzowie Wielkopolskim.

⁷¹ Wszystkie objęte kontrolą jednostki zawarły tego typu porozumienia dotyczące udzielania npp w 2017 r.

⁷² Tj. jedną umowę z radcą prawnym zawarto 4 stycznia 2016 r., a pięć umów z adwokatami zawarto 7 stycznia 2016 r.

Wyłonienie organizacji pozarządowych w otwartych konkursach ofert

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o npp prowadzenie połowy punktów npp powiat zobowiązany był powierzyć organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Spośród wszystkich 63 punktów npp, prowadzenie 28 punktów w 2016 r. i 30 w 2017 r. objęte kontrolą jednostki powierzyły organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, wyłonionym w otwartych konkursach ofert, przeprowadzonych na podstawie przepisów ustawy o dppiw.

Przykład

W 2016 r. w Grudziądzu nie ogłoszono konkursu na realizację tego zadania publicznego, co uzasadniano brakiem możliwości właściwego sformułowania warunków udziału w takim postępowaniu z uwagi na nieokreślenie w formie rozporządzenia wykonawczego do ustawy o npp wymogów dotyczących lokali przeznaczonych na utworzenie punktów npp.

Trzydzieści spośród pozostałych piętnastu kontrolowanych jednostek rzetelnie przeprowadziło tego rodzaju konkursy. W powiecie zamojskim stwierdzono nieprawidłowości polegające na dokonaniu nierzetelnej oceny ofert złożonych zarówno w konkursie dotyczącym 2016, jak i 2017 r. Z wyłonionymi w wyniku tak przeprowadzonych konkursów organizacjami zostały zawarte umowy w sprawie powierzenia realizacji zadania publicznego, na podstawie których do dnia zakończenia kontroli, tj. w 2016 r. i w okresie od stycznia do września 2017 r. wydawkowano łącznie kwotę 210.981 zł. Do końca 2017 r. planowano natomiast przekazanie organizacjom pozarządowym dotacji w łącznej wysokości 30.363 zł.

W powiecie krapkowickim w skład komisji konkursowej nie zostały powołane osoby wskazane przez organizacje pozarządowe, co było niezgodne z art. 15 ust. 2d udppiw.

W kontrolowanym obszarze wystąpiły także nieprawidłowości o charakterze formalnym, niemające wpływu na uruchomienie punktów npp powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym.

Przykład

W powiecie hrubieszowskim w ogłoszeniu o konkursie dotyczącym udzielania npp zarówno w 2016 r., jak i w 2017 r. nie wskazano terminu dokonania wyboru oferty⁷³, a w Gorzowie Wielkopolskim ogłoszenie o konkursie dotyczącym 2016 r. opublikowano dopiero 30 listopada 2015 r., zaś jego wyniki podano do publicznej wiadomości dopiero 29 grudnia 2015 r., co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 4 ustawy o npp⁷⁴.

Z wyłonionymi organizacjami zostały zawarte umowy w sprawie powierzenia prowadzenia odpowiedniej liczby punktów npp, zarówno w 2016, jak i w 2017 r., z zachowaniem ustawowych terminów.

W wyniku przeprowadzonych i rozstrzygniętych konkursów na prowadzenie punktów npp powiaty zawierały z wyłonionymi w ich toku organizacjami umowy w sprawie powierzenia realizacji zadania publicznego. Ich treść odpowiadała wymogom rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁷⁵ oraz Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁷⁶. W przypadku połowy jednostek (powiat hrubieszowski, Gorzów Wielkopolski, powiat gorzowski, powiat krośnieński, powiat krapkowicki,

⁷³ Tego rodzaju wymóg wynika z art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o dppiw.

⁷⁴ Zgodnie z tym przepisem wybór organizacji pozarządowych, o których mowa w art. 11 ust. 1, nastąpi do dnia 15 grudnia 2015 r.

⁷⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25.

⁷⁶ Dz. U. poz. 1300.

**Powierzenie
przetwarzania danych
osobowych**

Opole, powiat oleski i powiat opolski) w umowach uwzględniono zapisy dotyczące powierzenia przez starostę przetwarzania danych osobowych zawartych w oświadczeniach osób korzystających z pomocy.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w oświadczeniach składanych przez osoby uprawnione do uzyskania pomocy. Oświadczenia te dotyczą następujących kwestii: znalezienia się w sytuacji zagrożenia lub poniesienia straty spowodowanych wystąpieniem klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, wydania wobec osoby korzystającej z npp decyzji o zwrocie nienależnie pobranych świadczeń z pomocy społecznej, znalezienie się w sytuacji kryzysowej, uniemożliwiającej udokumentowanie prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej, a także przyjęcia do wiadomości, iż nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest przez magistrą prawa z odpowiednim doświadczeniem. Przedmiotowe oświadczenia składane są zgodnie z wzorami ustalonymi w Załącznikach nr 1 do 4 do ustawy o npp. Zawarte w tych oświadczeniach dane osobowe, w tym numer PESEL, przetwarzane są przez osoby udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej, tj. adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych oraz prawników. Do obowiązków starosty jako administratora tych danych należy zatem podjęcie czynności zmierzających do ich właściwego zabezpieczenia. Biorąc pod uwagę, iż w procesie przetwarzania danych osobowych beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej uczestniczą podmioty zewnętrzne, tj. osoby świadczące na rzecz powiatu usługi nieodpłatnej pomocy prawnej oraz prawnicy działający na zlecenie organizacji pozarządowych, którym powiat powierzył prowadzenie punktów npp, starosta jako administrator danych osobowych powinien podmiotom tym powierzyć ich przetwarzanie w drodze pisemnej umowy, o której mowa w art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych.

Tylko w przypadku dwóch spośród szesnastu objętych kontrolą jednostek, tj. w Gorzowie Wielkopolskim i w powiecie gorzowskim starosta zapewnił powierzenie ich przetwarzania podmiotom udzielającym npp na podstawie pisemnej umowy, co odpowiadało treści ww. przepisu.

W odniesieniu do organizacji pozarządowych tego rodzaju umowy zostały zawarte w sześciu objętych kontrolą jednostkach: w Gorzowie Wielkopolskim, Kielcach, Opolu, powiecie gorzowskim, powiecie hrubieszowskim i powiecie krośnieńskim.

**Co czwarty lokal,
w którym funkcjonował
punkt npp nie spełniał
niektórych wymogów**

Spośród 82 lokali, w których funkcjonowały punkty npp, 54 (65,85%) zostały poddane oględzinom, których celem było sprawdzenie, czy lokale te spełniają wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie npp. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono, iż czternaście spośród objętych oględzinami punktów npp⁷⁷ nie spełniało niektórych wymogów ustalonych w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy o npp. Do najczęstszych braków w tym zakresie należało: niezapewnienie dostępu do lokalu w sposób uwzględniający potrzeby osób niepełnosprawnych, brak wyposażenia umożliwiającego bezpieczne przechowywanie dokumentów zawierających dane osobowe, a także nieudostępnienie w miejscu przeznaczonym dla osób oczekujących wymaganych informacji dotyczących zasad udzielania pomocy. Opisane nieprawidłowości stanowiły naruszenie przepisów § 5 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 rozporządzenia w sprawie npp.

Jednocześnie, jak wynika z przeprowadzonych w ramach kontroli badań ankietowych z udziałem prawników udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, aż 88,54% badanych uznało warunki techniczno-organizacyjne w punktach npp za wystarczające dla rzetelnego udzielania tej pomocy.

Zdjęcie nr 1 Brak miejsca na przechowywanie dokumentacji w punkcie npp w Opolu

⁷⁷ W tym trzy w powiecie hrubieszowskim, po dwa w powiatach: grudziądzkim, krapkowickim, opolskim i Gorzowie Wielkopolskim oraz po jednym w Opolu oraz powiatach gorzowskim i kieleckim.



Zdjęcie nr 2 Punkt npp w Kłodawie (woj. lubuskie).



Zdjęcie nr 3 Zapewnienie dostępu dla niepełnosprawnych w punkcie npp w Grudziądzu, przy ul. Piłsudskiego 51 (woj. kujawsko-pomorskie).



Źródło: Akta kontroli – zdjęcia wykonane przez kontrolerów NIK przeprowadzających oględziny punktów npp w kontrolowanych jednostkach.

Weryfikacja uprawnień beneficjentów do uzyskania pomocy

W żadnej spośród objętych kontrolą jednostek starostowie nie podejmowali czynności polegających na weryfikacji uprawnień osób uprawnionych do uzyskania pomocy w oparciu o przekazywane oświadczenia. W treści uzasadnienia do projektu ustawy o npp wskazano, iż uzyskiwanie od beneficjentów pomocy danych osobowych obejmujących numer PESEL jest niezbędne z uwagi na konieczność ewentualnej, następnej weryfikacji udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej na rzecz osoby uprawnionej, a także ewentualnego dochodzenia na drodze sądowej i egzekucyjnej zwrotu równowartości nienależnie otrzymanej nieodpłatnej pomocy prawnej. Tymczasem, jak wskazywali kierownicy objętych kontrolą jednostek, w ich ocenie obowiązujące przepisy nie przewidują ustawowych mechanizmów weryfikacji ww. uprawnień przez starostów, a ich istnienie jest na bieżąco weryfikowane przez adwokatów i radców prawnych udzielających npp, jako przedstawicieli zawodów zaufania publicznego.

5.3 REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

Ustalony w przepisach ustawy o npp sposób dokumentowania czynności udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej obejmował gromadzenie w karcie npp informacji o czasie trwania, formie oraz dziedzinie prawa, której dotyczyła ta pomoc. Wzór karty npp został określony w Załączniku nr 1 do rozporządzenia wykonawczego w sprawie npp, a w jego treści przewidziano dodatkowo udostępnianie przez beneficjenta pomocy –wyłącznie za jego zgodą – danych zbiorczych o wieku, płci, wykształceniu, uzyskiwanych dochodach, liczbie członków gospodarstwa domowego, miejscu zamieszkania oraz orzeczeniu o niepełnosprawności. Istotny element dokumentacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej stanowią także cztery rodzaje oświadczeń składanych przez osoby uprawnione do uzyskania pomocy, zgodnie z wzorami ustalonymi w Załącznikach od nr 1 do nr 4 do ustawy o npp. Stosownie do art. 7 ust. 2 tej ustawy prawnicy zobowiązani są do ich przekazywania staroście w sposób uniemożliwiający powiązanie karty npp z oświadczeniem osoby uprawnionej. Do obowiązków starosty należy z kolei przekazywanie Ministrowi Sprawiedliwości oraz wojewodzie zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu,

zgodnie ze wzorem określonym w Załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie npp.

Skala i zakres udzielonej pomocy

Z danych gromadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości wynika, iż w 2016 r. i w I półroczu 2017 r. odpowiednio w 1 524 i w 1 525 punktach udzielono 443 804 i 193 951 porad (tj. średnio 1,16 i 1,02 na punkt dziennie). Skorzystali z nich przede wszystkim beneficjenci uprawnieni ze względu na spełnienie kryterium wieku, tj. osoby młodsze niż 26 i starsze niż 65 lat (70,10% i 70,84%). Pomocą objęto także osoby korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej (14,88% i 12,81%) i posiadaczy KDR (8,31% i 9,80%). W ograniczonym zakresie z takiego wsparcia korzystały pozostałe grupy uprawnionych, tj. osoby w sytuacjach kryzysowych (4,45% i 3,21%), osoby w sytuacjach nadzwyczajnych (1,35% i 0,93%) oraz weteranów (0,72% i 0,37%) i kombatantów (0,19% i 0,15%). Ponadto, w związku z wprowadzeniem nowej kategorii beneficjentów w I półroczu 2017 r. z pomocy korzystały także kobiety w ciąży (1,88%). W znaczącej większości, tj. 82% i 81,76 % przypadków pomoc ta polegała na udzieleniu informacji o stanie prawnym, prawach i obowiązkach, a w 57,64% i 61,77% na wskazaniu sposobu rozwiązania sprawy. Stosunkowo rzadko nieodpłatna pomoc prawna obejmowała pomoc w sporządzeniu projektu pisma (14,84% i 13,90%) lub pomoc w sporządzeniu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych (4,29% i 4,33%).

Największą liczbę przypadków pomocy prawnej w 2016 r. odnotowano w 35 punktach npp w Warszawie (16 237, średnio 463,9 na punkt i 1,84 dziennie na punkt), a najmniejszą w powiecie sejneńskim (188, średnio 94 na punkt i 0,37 dziennie na punkt). Średnia liczba porad przypadająca na jeden dzień pracy punktu npp w 2016 r. wynosiła od 0,29 w powiecie przeworskim do 3,42 w powiecie puławskim.

W okresie objętym kontrolą, we wszystkich 63 punktach nieodpłatna pomoc prawna została udzielona łącznie 18 310 razy, w tym w 12 172 razy w 2016 r. i 6 138 razy w I półroczu 2017 r. Najwyższą średnią liczbę porad przypadającą na jeden dzień udzielania pomocy odnotowano w punktach npp prowadzonych przez Kielce (tj. 1,2 w 2016 r. i 1,5 w I półroczu 2017 r.), najniższą (poniżej 0,5) zaś w punktach npp prowadzonych przez powiat opolski (0,31 w 2016 r.), powiat aleksandrowski (0,38 w 2016 r.), powiat grudziądzki (0,32 w I półroczu 2017 r.), powiat oleski (0,45 w 2016 r. i 0,38 w I półroczu 2017 r.) oraz powiat hrubieszowski (0,46 w 2016 r. i 0,36 w I półroczu 2017 r.).

Tabela nr 1 Podstawowe dane dotyczące skali udzielanej pomocy prawnej na terenie powiatów, w których prowadzona była kontrola

Lp.	Jednostka kontrolowana	Liczba punktów npp	Łączna liczba porad	Średnia liczba porad na punkt npp dziennie	
				2016 r.	2017 r. (I połowa)
1	SP w Aleksandrowie Kujawskim	2	192	0,38	0,70
2	SP w Grudziądzu	2	271	0,54	0,32
3	SP w Hrubieszowie	3	347	0,63	0,49
4	SP w Krośnie Odrzańskim	2	376	0,75	1,00
5	SP w Gorzowie Wielkopolskim	3	464	0,61	0,56
6	SP w Końskich	3	514	0,68	1,25
7	SP w Zamościu	4	543	0,54	0,71
8	UM Zamość	3	561	0,74	1,10
9	SP w Krapkowicach	3	775	1,03	0,81
10	UM w Grudziądzu	4	1156	1,15	1,10
11	UM Gorzowa Wielkopolskiego	5	1158	0,92	0,95
12	UM Opole	5	1265	1,00	0,82
13	SP w Kielcach	8	1277	0,63	0,62

14	UM Kielce	8	2481	1,23	1534	1,53
15	SP w Opolu	5	393	0,31	216	0,35
16	SP w Oleśnie	3	340	0,45	72	0,19

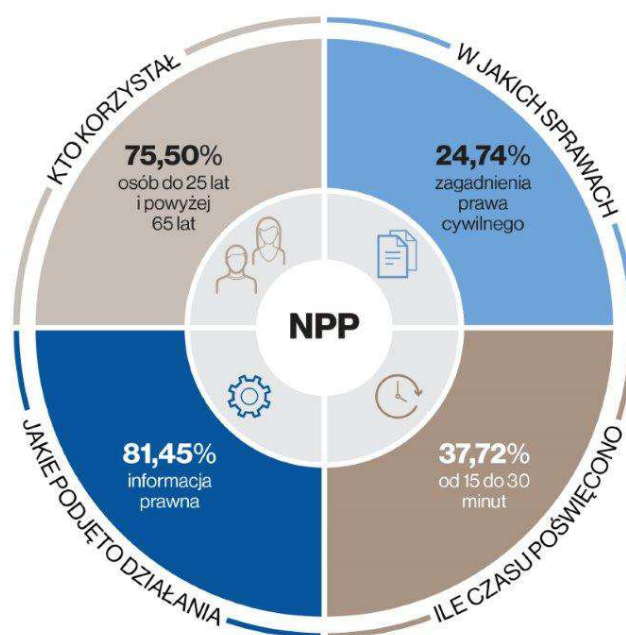
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W 73,68% przypadków prawo do uzyskania pomocy przysługiwało osobom z niej korzystającym ze względu na wiek, tj. nieukończone 26 lub ukończone 65 lat i podlegało wykazaniu na podstawie dowodu tożsamości. Nieodpłatna pomoc prawna została udzielona osobom korzystającym ze świadczeń pomocy społecznej w 13,04% przypadków, a posiadaczom KDR w 8,28%. W najmniejszym zakresie z nieodpłatnej pomocy prawnej korzystały kobiety w ciąży (0,41%), kombatancki (0,23%) oraz weterani (0,25%).

Udzielona pomoc najczęściej dotyczyła zagadnień prawa cywilnego (24,54%), prawa spadkowego (13,06%) oraz prawa rzeczowego (12,09%). Do najmniej popularnych dziedzin prawa, w ramach których udzielono pomocy, należały: zagadnienia dotyczące rozpoczęcia działalności gospodarczej (1%), sprawy z zakresu prawa podatkowego (1,12%) oraz kwestie rozwodów i separacji (3%).

Na terenie objętych kontrolą powiatów najczęściej (w 41% przypadków) czas poświęcony na udzielenie porad wynosił od 15 do 30 minut. W 36% przypadków wynosił od 30 do godziny, w 16% powyżej godziny, a w 7% nie przekraczał 15 minut. W większości przypadków beneficjenci w tym czasie uzyskali jedynie informacje o obowiązującym stanie prawnym, uprawnieniach lub obowiązkach (78,65%) albo wskazano im sposób rozwiązania ich problemów prawnych (61,09%). Pozostałe formy pomocy prawnej miały mniejszy udział, który wynosił 16,89% w przypadku pomocy w sporządzeniu projektu pisma, a 5,75% w przypadku sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Infografika nr 7 Dane charakteryzujące nieodpłatną pomoc prawną udzieloną w punktach utworzonych przez kontrolowane jednostki



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Kontrola wykonania umów w sprawie świadczenia npp

Przepisy ustawy o npp w zakresie dotyczącym minimalnej treści indywidualnych umów z adwokatami i radcami prawnymi nie przewidują obowiązku ustalania umownych mechanizmów kontroli prawidłowości wykonania zobowiązań przez osoby świadczące npp. W związku z tym objęte kontrolą jednostki w ograniczonym zakresie zapewniły wprowadzenie tego rodzaju postanowień do ww. umów. Niemniej jednak, uwzględniając przyjętą przez ustawodawcę konstrukcję zasad wynagradzania osób udzielających npp, tj. obowiązku zapłaty zryczałtowanej stawki wynagrodzenia za gotowość do jej udzielania, wszystkie objęte kontrolą jednostki stosowały narzędzia kontroli prawidłowości wykonania zobowiązań umownych przez adwokatów i radców prawnych. Podstawowym mechanizmem weryfikacji realizacji zadania był przegląd przedstawionych kart npp oraz wymaganych oświadczeń. Podejmowane w tym zakresie czynności polegały również na rejestracji gotowości zleceniobiorców do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej za pomocą list obecności w punktach npp, przekazywanych staroście wraz z dokumentacją jej udzielania, prowadzeniu ewidencji poboru i zwrotu kluczy do lokali, w których funkcjonowały punkty npp, a także przeprowadzaniu przez pracowników kontrolowanych jednostek doraźnych kontroli i wizytacji w punktach npp.

W odniesieniu do umów zawartych z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi działalność pożytku publicznego, zgodnie z art. 11 ust. 8 ustawy o npp starosta został zobowiązany do kontroli wykonania tego rodzaju umów na zasadach określonych w ustawie o dppiw. Należy jednak zwrócić uwagę, iż przepisy tej ustawy regulują jedynie zakres tego rodzaju kontroli, nie wskazują natomiast form ani sposobów dokumentowania tego rodzaju kontroli. Starostowie realizowali obowiązek przeprowadzania kontroli udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, lecz działania w tym zakresie były w większości przypadków ograniczone do formalnej weryfikacji przekazywanej przez organizacje dokumentacji, w tym sprawozdań kwartalnych, kart npp i oświadczeń osób uprawnionych.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w związku z realizowaną przez badane jednostki weryfikacją sposobu świadczenia npp nie odnotowano przypadków nienależytego wykonania zawartych w tym przedmiocie umów. Tylko w Opolu w trakcie kontroli realizacji zadania przeprowadzanej przez Wojewodę Opolskiego stwierdzono nieobecność prawnika w punkcie npp prowadzonym przez organizację pozarządową w dniu i godzinach wyznaczonych w treści ustalonego przez Prezydenta Miasta harmonogramu. Zgodnie z udzielonymi w tym zakresie wyjaśnieniami kierownika komórki organizacyjnej, której przyporządkowano realizację zadań w tym zakresie, decyzja co do ewentualnego pomniejszenia należnego z tego tytułu wynagrodzenia zostanie podjęta po przedłożeniu przez organizację sprawozdania rocznego z realizacji tego zadania.

Realizacja obowiązków sprawozdawczych

Kierownicy czternastu objętych kontrolą jednostek z zachowaniem terminu określonego w art. 12 ustawy o npp, tj. do dnia 31 marca 2017 r. przekazali Ministrowi Sprawiedliwości i właściwym wojewodom zbiorczą informację o realizacji zadania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu za 2016 r. Sprawozdania te z naruszeniem ww. terminu przekazał Prezydent Miasta Opola (opóźnienie odpowiednio 38 i 46 dni) oraz Starosta Aleksandrowski (opóźnienie 5 dni - do obu adresatów).

Analiza treści ww. zbiorczych informacji w zestawieniu z danymi wynikającymi z przekazanych starostom i prezydentom miast kart npp i oświadczeń osób uprawnionych potwierdziła rzetelność ujmowanych w ich treści danych. Tylko w przypadku Gorzowa Wielkopolskiego w wyniku przeprowadzonego porównania danych wynikających z dokumentacji udzielania npp i danych wykazanych w Zbiorczej informacji stwierdzono błędy spowodowane omyłkami przy liczeniu kart npp.

Z wyjaśnień udzielonych przez kierowników kontrolowanych jednostek wynika, iż dane dotyczące liczby osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy

prawnej, podlegające wykazaniu w pkt I Zbiorczej informacji ustalano w oparciu o liczbę kart npp przekazanych przez osoby i podmioty udzielające pomocy. W żadnej z objętych kontrolą jednostek nie korygowano tej wartości o występujące w praktyce sytuacje kilkukrotnego udzielania pomocy tej samej osobie, skutkującego sporządzeniem odrębnej karty npp dla każdego przypadku skorzystania z pomocy w punkcie npp.

Wszystkie objęte kontrolą jednostki wywiązywały się także z nałożonych przez właściwych wojewodów obowiązków dotyczących przekazywania kwartalnych danych o funkcjonowaniu systemu npp w szczególności odpowiadającej wzorowi ustalonemu dla Zbiorczej informacji oraz miesięcznych danych o liczbie udzielonych porad (z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz punkty powierzone do prowadzenia organizacjom pozarządowym).

Upowszechnianie informacji o dostępie do npp

Stosownie do wymogów wynikających z art. 9 ust. 3 ustawy o npp w przypadku wszystkich objętych kontrolą jednostek starostowie i prezydenci miast udostępniali informacje o lokalizacji i harmonogramie pracy punktów npp utworzonych na obszarze danego powiatu w BIP oraz za pośrednictwem stron internetowych. W przypadku powiatów realizujących zadanie npp na podstawie porozumień zawartych z gminami informacje w tym zakresie były także udostępniane na stronach internetowych tych gmin.

Poza wyżej wymienionymi obligatoryjnymi sposobami upowszechniania informacji o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej kontrolowane jednostki korzystały także z możliwości promocji działalności punktów npp za pośrednictwem lokalnej prasy i radia. Działania te w przeważającej mierze miały jednak charakter jednorazowy i były podejmowane w ramach bieżącej działalności. Korzystano także z takich form informowania o działalności punktów npp jak ulotki i plakaty, które udostępniano za pośrednictwem powiatowych i gminnych jednostek organizacyjnych, a także w ramach działalności powiatowych rzeczników praw konsumentów.

Dobre praktyki

Jako przykład dobrej praktyki należy wskazać inicjatywę miasta Kielce polegającą na emisji w Internetowej Telewizji Kielce dwóch programów pt. *Bezpłatna pomoc prawna w Kielcach* oraz *Bezpłatna pomoc prawna już od roku*, a także opracowanie 25 tys. egzemplarzy broszur pn. *Nieodpłatna pomoc prawna w Kielcach* i ich przekazanie osobom korzystającym z działalności jednostek organizacyjnych MOPR (Klubów Seniora, ŚDS, DPS). Z kolei w Zamościu informacje o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej zostały zawarte w broszurze opracowanej przez Miejskie Centrum Pomocy Rodzinie *Małym Informatorze Seniora*.

W powiecie krośnieńskim oraz w powiecie krapkowskim informacje o działalności punktów npp udostępniano także za pośrednictwem profilu powiatu w popularnym serwisie społecznościowym.

Wyniki przeprowadzonych badań ankietowych z udziałem osób, które skorzystały z pomocy w punkcie npp wskazują, iż jedynie 6,4% ankietowanych wiedzę o dostępie do tej formy pomocy powzięło ze strony internetowej starostwa lub urzędu miasta. Większość badanych dowiedziała się o możliwości skorzystania z pomocy w punkcie npp od znajomych (34,01%), w ośrodku pomocy społecznej (27,95%) oraz w urzędzie miasta lub gminy (21,55%).

Z doświadczeń podmiotów uczestniczących w panelu ekspertów wynika, że szczególnie osoby udzielające wsparcia potrzebującym w ośrodkach pomocy społecznej powinny zostać objęte szkoleniami umożliwiającymi zwiększenie ich wiedzy w celu propagowania możliwości uzyskania wsparcia w ramach systemu npp. Notatkę z panelu ekspertów przedstawiono w punkcie 6.8 niniejszej Informacji.

**Nieodpłatna pomoc
prawna jako przedmiot
kontroli**

Realizacja zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jako zadania zleconego z zakresu administracji rządowej podlega kontroli właściwego wojewody na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁷⁸. Kontrola ta przeprowadzana jest z zastosowaniem kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności, na zasadach i w trybie przepisów ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷⁹.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, iż sześć spośród szesnastu kontrolowanych jednostek było objętych kontrolą wojewodów, tj. wojewody świętokrzyskiego oraz wojewody opolskiego. Ustalone w wyniku przeprowadzonych kontroli uchybienia polegały przede wszystkim na niezapewnieniu spełnienia w lokalach, w których funkcjonowały punkty npp niektórych wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie npp, w tym w zakresie odpowiedniego dostępu dla osób niepełnosprawnych.

W dwóch jednostkach z obszaru województwa kujawsko-pomorskiego, tj. w Grudziądzu oraz w powiecie aleksandrowskim wydatkowanie dotacji na realizację zadania nieodpłatnej pomocy prawnej stanowiło przedmiot kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej. W powiecie opolskim realizacja zadań w zakresie npp została objęta audytem wewnętrznym, przeprowadzonym w lutym 2017 r. W wyniku podjętych w tym zakresie czynności zidentyfikowano niską efektywność realizacji tego zadania, przejawiającą się sukcesywnym spadkiem osób objętych pomocą w poszczególnych kwartałach 2016 r.

Jedynie do Starostwa Powiatowego w Krapkowicach wpłynęła skarga dotycząca nieodpowiedniego według skarżącego zachowania prawnika udzielającego pomocy w punkcie npp. W wyniku jej rozpatrzenia poinformowano skarżącego o możliwości zgłoszenia tego typu przypadków właściwym organom samorządu zawodowego. Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK od jednostek niekontrolowanych wynika, iż tego rodzaju skargi nie były również kierowane do urzędów gmin z obszaru danego powiatu.

**Uwagi dotyczące
funkcjonowania
systemu npp**

Według kierowników i pracowników kontrolowanych jednostek do najistotniejszych barier rozwoju systemu nieodpłatnej pomocy prawnej należy zaliczyć: późną publikację przepisów rozporządzenia w sprawie npp, konieczność corocznego podpisywania porozumień z ORA i OIRP, niewystarczającą ilość środków finansowych na wdrożenie, obsługę systemu npp, promocję punktów npp oraz edukację prawną.

Sekretarz jednej z objętych kontrolą jednostek wskazał także, iż w jego ocenie zbędny jest udział w systemie organizacji pożytku publicznego, gdyż coroczne przeprowadzanie procedury konkursowej stanowi dodatkowe obciążenie dla pracowników, a udzielanie porad w tych punktach przez magistrów prawa może *osłabiać pozycję beneficjenta*. Ponadto, przekazywane w ramach dotacji środki w części przeznaczone są na sfinansowanie kosztów administracyjnych działalności organizacji, co powoduje, iż nie są wydatkowane na zapłatę wynagrodzenia za udzielanie npp.

Wskazywano także na problemy z wdrożeniem ustawy z uwagi na konieczność uwzględnienia potrzeb osób niepełnosprawnych w dostępie do wszystkich punktów npp, brak wytycznych dotyczących konstruowania umów z prawnikami oraz brak oferty szkoleń. Podnoszono także, iż konieczność przygotowania systemu wymusiła wydatkowanie własnych środków jednostek samorządu terytorialnego na wyposażenie lokali przeznaczonych do udzielania npp.

Zgłaszane przez pracowników kontrolowanych jednostek propozycje zmian obowiązujących przepisów o nieodpłatnej pomocy prawnej dotyczyły przede

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 2234, ze zm.

⁷⁹ Dz. U. Nr 185, poz. 1092, ze zm.

wszystkim: konieczności poszerzenia kręgu osób uprawnionych do uzyskania pomocy, w tym o osoby bezrobotne, niepełnosprawne i rodziców samotnie wychowujących dzieci, zwiększenia kwoty środków przeznaczonych na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania, uelastycznienie czasu funkcjonowania punktów poprzez pozostawienie staroście decyzji o dziennym i godzinowym wymiarze pracy punktów npp, a także przygotowanie i wdrożenie aplikacji on-line celem gromadzenia danych zawartych w kartach npp. Postulowano także umożliwienie powiatom samodzielnego doboru adwokatów i radców prawnych do udzielenia npp, bez pośrednictwa organów samorządu zawodowego, które wydłuża procedurę zawierania umów z ww. prawnikami, a nawet przekazanie realizacji zadania w zakresie npp ośrodkom pomocy społecznej i korporacjom prawniczym.

Z kolei, z informacji uzyskanych od biorących udział w badaniu ankietowym osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej wynikało, że najistotniejsze bariery rozwoju systemu npp stanowią: brak działań informacyjnych i promocyjnych (41,40%), nieodpowiednie regulacje prawne (28,03%) oraz brak dostępu do innych form pomocy (np. psychologicznej – 27,39%).

Formułując opinie w sprawie możliwości udoskonalenia funkcjonującego obecnie systemu osoby te wskazywały przede wszystkim na: konieczność zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia osób udzielających pomocy (48,41%), rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do jej uzyskania (42,04%), a także zwiększenie liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (24,84%).

Wyniki przeprowadzonych w ramach kontroli badań ankietowych beneficjentów pomocy wskazują, iż w większości przypadków (82,16%) ankietowani ocenili, iż porada została udzielona w sposób zrozumiały, gdyż 46,13% badanych było bardzo zadowolonych a 36,03% zadowolonych ze sposobu rozwiązania przedstawionego problemu.

Zainteresowanie świadczeniem npp przez adwokatów i radców prawnych

Z informacji udzielonych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK przez dziekanów ORA i OIRP wynika, iż w 2016 r. świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze objętych kontrolą powiatów zainteresowanych było łącznie 222 adwokatów i 239 radców prawnych, przy czym w 2017 r. gotowość do udzielania pomocy zadeklarowało 189 adwokatów (tj. o 33 mniej niż w 2016 r.) i 381 radców prawnych (tj. o 142 więcej niż w 2016 r.).

Zgromadzone w ramach kontroli dane wskazują na spadek zainteresowania udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej wśród adwokatów, a największą skalę tego zjawiska odnotowano w Urzędzie Miasta Kielce i w Starostwie Powiatowym w Kielcach, gdzie gotowość do świadczenia npp w 2017 r. zadeklarowało po 30 adwokatów mniej niż w roku poprzednim. Według udzielającego informacji w tym zakresie dziekana ORA w Kielcach spadek ten wynikał z odstąpienia od przyjętego w 2015 r. sposobu przyjmowania zgłoszeń dotyczących różnych powiatów (w tym Urzędzie Miasta Kielce) i wprowadzenia wymogu składania deklaracji udzielania npp tylko na obszarze jednego powiatu. Spadek zainteresowania świadczeniem npp wśród adwokatów miał miejsce także w powiatach gorzowskim, koneckim i krośnieńskim, podczas gdy w pięciu kontrolowanych jednostkach zainteresowanie to wzrosło (w tym w Gorzowie Wielkopolskim, Opolu oraz w powiatach aleksandrowskim, krapkowickim i hrubieszowskim), a w czterech pozostało na niezmiennym poziomie.

W odniesieniu do radców prawnych, zgromadzone dane wskazują na wzrost zainteresowania świadczeniem npp wśród przedstawicieli tej grupy zawodowej. Tylko w trzech spośród szesnastu objętych kontrolą jednostek odnotowano spadek liczby deklaracji gotowości radców prawnych do świadczenia npp w 2017 r. w stosunku do ubiegłego roku, tj. w Grudziądzu oraz powiecie gorzowskim i aleksandrowskim. W powiecie grudziądzkim liczba ta pozostała bez zmian, zaś w pozostałych dwunastu jednostkach wzrosło

Wpływ systemu npp na działalność innych podmiotów

zainteresowanie udzielaniem npp przez radców prawnych, w tym największy wzrost w tym zakresie miał miejsce w Zamościu.

Na podstawie informacji uzyskanych od nieobjętych kontrolą jednostek prowadzących na obszarze powiatu działalność w zakresie darmowego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, w tym zarówno podmiotów publicznych (Państwowej Inspekcji Pracy, rzeczników praw konsumentów, jednostek pomocy społecznej, biur poselskich), jak i niepublicznych (organizacji pozarządowych, uniwersyteckich klinik prawa oraz adwokatów i radców prawnych) wynika, iż co do zasady uruchomienie z dniem 1 stycznia 2016 r. sieci punktów npp pozostało bez wpływu na prowadzoną w tym obszarze aktywność.

Przykłady

Na obszarze powiatu kieleckiego Gmina Bodzentyn, po utworzeniu przez powiat punktu npp w sąsiedniej Gminie Górno, w związku z postulatami mieszkańców, uruchomiła na własny koszt bezpłatne poradnictwo prawne dostępne w wymiarze 4 godzin tygodniowo, a Gmina Miedziana Górna od stycznia 2016 r. zapewnia dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej w ośrodku pomocy społecznej, adresowanej do jego klientów.

Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu wskazała na udzielanie darmowej pomocy prawnej osobom zarejestrowanym w PUP w Opolu przez studentów prawa Uniwersytetu Opolskiego, w ramach współpracy realizowanej w tym zakresie od marca 2012 r.

Niektóre podmioty odnotowały jednak spadek zainteresowania świadczonym dotychczas poradnictwem, wskazując jako jego przyczynę uruchomienie na obszarze powiatu punktów npp. Według informacji uzyskanych od Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu mniejsze zapotrzebowanie na prowadzone przez tę jednostkę poradnictwo wynikało z umieszczenia punktu npp w tym samym budynku i na tym samym piętrze co jej siedziba. Ograniczenie aktywności w tym zakresie odnotowano także w Gorzowskim Centrum Pomocy Rodzinie.

Podmioty, od których uzyskano informacje, nie gromadziły danych o osobach, którym odmówiono udzielenia pomocy w punkcie, jak również nie przyjmowały skarg ani wniosków dotyczących sposobu udzielania tej pomocy.

Przykład

Pracownik biura poselskiego z Grudziądza wskazał, iż zdarzały się wizyty osób, którym odmówiono udzielenia pomocy w punkcie npp, lecz ze względu na nieprzewodzenie statystyk w tym zakresie nie jest w stanie określić ich liczby.

W treści udzielonych informacji wskazywano także na jednostkowe przypadki udzielania pomocy osobom, które nie uzyskały rozwiązania swojego problemu w punkcie npp.

Przykład

Wicedyrektor Fundacji Instytut na Rzecz Państwa i Prawa wskazał, że liczną grupę klientów Fundacji stanowią osoby, w przypadku których pomoc udzielona w punkcie npp nie doprowadziła do zakończenia sprawy, co mogło wynikać z niewłaściwego przygotowania merytorycznego osób udzielających pomocy i niewłaściwego podejścia do osób oczekujących wsparcia, jak również ograniczonego zakresu dopuszczalnych form pomocy.

5.4 FINANSOWANIE NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

Zgodnie z art. 19 ustawy o npp świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej finansowane jest z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom. W budżetach jednostek samorządu

terytorialnego, środki przeznaczone na realizację zadania ujmowane były odpowiednio w dziale 755 – wymiar sprawiedliwości, rozdział 75515 – nieodpłatna pomoc prawna. Wysokość dotacji ustalana jest corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Finansów. Stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o npp dotacja przeznaczana jest w 97% na wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej, pozostałe 3% dotacji pokrywa koszty obsługi organizacyjno-technicznej. Według reguł określonych w art. 20 ust. 2-4 ustawy o npp kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika. Mnożnikiem jest iloraz liczby mieszkańców powiatu i wartości 25 000. Kwota bazowa w latach 2016-2017 wynosiła odpowiednio: 5 150 zł i 5 217 zł i była określana corocznie w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Łączny maksymalny limit wydatków będących skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy ustalono na lata 2016-2025 na łączną kwotę 1 047 700 tys. zł, w tym w 2016 r. - 94 183,2 tys. zł, a w 2017 r. - 96 161 tys. zł. W budżecie państwa na wydatki związane z realizacją zadania npp zaplanowano odpowiednio w 2016 r. 94 037 tys. zł (wydatkowano 93 193 tys. zł, tj. 99%), a w 2017 r. 95 478 tys. zł (wydatkowano do końca listopada 2017 r., 87 150 tys. zł tj. 91%).

PLANOWANIE I WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW PRZEZ POWIATY I MIASTA NA PRAWACH POWIATÓW

Środki finansowe w budżetach jst na lata 2016-2017

Wszystkie objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego w budżetach na lata 2016-2017 zaplanowały wydatki i dochody na realizację zadania, w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. Wysokość środków ujętych w planach finansowych odpowiadała kwotom ustalonym zgodnie z przepisem art. 20 ust. 4 ustawy o npp, tj. według ilorazu odpowiednio ustalonego mnożnika i kwoty bazowej. Wartość zaplanowanych wydatków związanych z realizacją zadania npp wynosiła w 2016 r. od 123,6 tys. zł⁸⁰ do 494,4 tys. zł⁸¹ oraz w 2017 r. od 125,2 tys. zł⁸² do 500,8 tys. zł⁸³. Łączna wartość zaplanowanych wydatków we wszystkich objętych kontrolą jednostkach wyniosła w 2016 r. - 3 400,1 tys. zł, w 2017 - 3 443,2 tys. zł. W odniesieniu do maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa na lata 2016-2017, określonych w art. 28 ustawy o npp, udział zaplanowanych wydatków na realizację zadania w skontrolowanych jednostkach wynosił: 3,61% - 2016 r. oraz 3,58% - 2017 r.

Wykorzystanie dotacji

Większość objętych kontrolą jednostek zgodnie z przeznaczeniem wykorzystało przekazane przez wojewodów dotacje celowe na nieodpłatną pomoc prawną. Nieprawidłowości w tym zakresie wystąpiły w powiecie koneckim i opolskim oraz Kielcach.

Przykłady

Na podstawie złożonego sprawozdania końcowego wraz z dokumentacją z realizacji zadania za 2016 r. w powiecie koneckim uznano, iż środki finansowe z dotacji zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z przeznaczeniem. W wyniku kontroli ustalono, że organizacja pozarządowa, której powierzono prowadzenie punktu npp, nie przedstawiła dowodu księgowego na kwotę 1 854 zł, dokumentującego rodzaj, liczbę i wartość zakupionych materiałów, pomimo określenia takiego wymogu w postanowieniach umowy.

W powiecie opolskim również uznano za wykorzystaną w sposób prawidłowy kwotę 300 zł wydatkowaną z dotacji przez taką organizację na zakup znaczków pocztowych oraz karty SIM, pomimo, że tego rodzaju wydatki nie zostały ujęte w kalkulacji przewidywanych kosztów, stanowiących element oferty realizacji zadania publicznego, co pozostawało w sprzeczności z art. 16 ust. 1 ustawy dppiw

⁸⁰ Starostwa Powiatowe w Grudziądzu i Krośnie Odrzańskim.

⁸¹ Starostwo Powiatowe w Kielcach i Urząd Miasta Kielce.

⁸² Starostwa Powiatowe w Grudziądzu, Krośnie Odrzańskim i Aleksandrowie Kujawskim.

⁸³ Starostwo Powiatowe w Kielcach i Urząd Miasta Kielce.

i postanowieniami umownymi.

Miasto Kielce zwróciło na rachunek wojewody kwoty 1 524,63 zł (w tym 3 zł odsetek), z tytułu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości (tytuł dotyczył odpracowania dni ustawowo wolnych od pracy w dwóch punktach w niższym wymiarze, tj. 22 godz. 45 min., zamiast 36 godz.). Zwrotu dokonano z własnych środków.

Łącznie objęte kontrolą jednostki na realizację zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej wydatkowały w 2016 r. 3 861,3 tys. zł (99% planu).

Tabela nr 2 Planowane dochody i wykonane wydatki na realizację zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2016-2017

Lp.	Jednostka kontrolowana	Plan finansowy i wykonanie za 2016 w tys. zł		%	Plan finansowy i wykonanie za I półrocze 2017 w tys. zł		%
		Plan	Wykonanie		Plan	Wykonanie	
1	SP w Aleksandrowie Kujawskim	126,6	124,7	98%	125,2	57,6	46%
2	SP w Grudziądzu	123,6	120,8	98%	125,2	60,6	48%
3	UM w Grudziądzu	247,2	247,1	100%	250,4	112,0	45%
4	SP w Hrubieszowie	185,4	180,5	97%	187,8	77,2	41%
5	SP w Zamościu	247,2	247,2	100%	250,4	111	44%
6	UM Zamość	185,4	185,4	100%	187,8	76,2	41%
7	SP w Gorzowie Wielkopolskim	185,4	181,1	98%	187,8	82,8	44%
8	SP w Krośnie Odrzańskim	123,6	122,8	99%	125,2	58,3	47%
9	UM Gorzowa Wielkopolskiego	309,0	309,0	100%	313,0	142,6	46%
10	SP w Krapkowicach	185,4	185,3	100%	187,8	91,1	49%
11	UM Opole	309,0	309,0	100%	313,0	236,8*	76%
12	SP w Opolu	309,0	309,0	100%	313,0	143,9	46%
13	SP w Oleśnie	185,4	180,7	97%	187,9	77,7	41%
14	SP w Kielcach	494,4	479,2	97%	500,8	221,6	44%
15	SP w Końskich	185,4	185,1	100%	187,8	80,8	43%
16	UM Kielce	494,4	494,4	100%	500,8	227,8	45%
ogółem:		3896,4	3861,3	99%	3943,9	1800,4	46%

* większe w porównaniu do innych jednostek wykonanie planu wynikało z przyjętych zasad rozliczenia umowy zawartej z organizacją pozarządową

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WYDATKOWANIE I ROZLICZENIE DOTACJI CELOWEJ

Otrzymane środki w całości przekazano na wynagrodzenia prawników, dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom pożytku publicznego w trybie art. 221 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansach publicznych⁸⁴ oraz wydatki związane z obsługą organizacyjno-techniczną zadania. Zgodnie z przepisami art. 6 ust. 1 i art. 11 ust 7 ustawy o npp, zarówno z prawnikami, jak też organizacjami pożytku publicznego kontrolowane jednostki zawierały umowy, w których określano m.in. prawa i obowiązki stron dotyczące rozliczenia należnego wynagrodzenia. Ponoszone przez jst wydatki związane z realizacją zadania npp, realizowane

⁸⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 2077.

Podwójny model finansowania zadań i rozliczania środków

były na podstawie faktur VAT i rachunków przedstawianych przez prawników, zapisów umów w zakresie dokonywania wypłaty transz dotacji dla organizacji pożytku publicznego oraz faktur VAT i rachunków potwierdzających zakup materiałów i wyposażenia ze środków przeznaczonych na wydatki związane z obsługą organizacyjno-techniczną.

Poprzez zróżnicowanie podmiotów świadczących porady na osoby fizyczne i organizacje pożytku publicznego, finansowanie i rozliczanie środków przekazywanych na realizację zadań odbywało się według dwóch różnych modeli. Pierwszy oparty o rozrachunki z osobami fizycznymi (radcami prawnymi i adwokatami) polegający na wypłacie wynagrodzeń na podstawie zawartych z tymi podmiotami umów, po przedstawieniu faktur VAT lub rachunków. Drugi, oparty na modelu dotacji celowej dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, przekazywanych na podstawie zawartych umów. Sposób rozliczania oraz weryfikacji wykonywania zleconego zadania, określony był każdorazowo w uchwałach podejmowanych przez organy stanowiące jst. W przypadku organizacji pozarządowych prawidłowość wykonania zadania oceniana była na podstawie składanych przez te organizacje sprawozdań.

Weryfikacja wykonania zadań przez radców prawnych i adwokatów odbywała się na podstawie przepisów wewnętrznych kontrolowanych jednostek, w których określono mechanizmy kontroli rzetelności i kompletności dowodów księgowych. Przepisy te co do zasady kontrolę merytoryczną dowodów księgowych (przedstawianych przez prawników faktur VAT lub rachunków) definiowały jako sprawdzenie faktycznego zaistnienia operacji gospodarczych w ilości i wartości wyrażonej w danym dokumencie, legalności, rzetelności i celowości operacji, a także zgodności z umową, zamówieniem lub zleceniem.

Kontrolą objęto wszystkie operacje gospodarcze związane z realizacją zadań, ujęte w księgach rachunkowych za I kwartał roku 2016 i 2017. W 15 spośród 16 skontrolowanych jednostek dokonano w prawidłowy sposób kontroli merytorycznej oraz formalnej i rachunkowej dowodów księgowych związanych z realizacją zadania dotyczącego npp. Wszystkie zdarzenia gospodarcze, stwierdzone na podstawie źródłowych dowodów księgowych, ujęte zostały w księgach rachunkowych jednostek. We wszystkich kontrolowanych jednostkach organizacje pożytku publicznego w przewidzianym do tego terminie, złożyły obowiązkowe sprawozdania końcowe z realizacji zadań za 2016 r. oraz (jeżeli wymagały tego zapisy zawartych umów) składały sprawozdania częściowe. Tylko w jednej jednostce stwierdzone zostały w tym zakresie nieprawidłowości.

Przykład

W powiecie zamojskim, nie dokonano prawidłowej kontroli merytorycznej dziewięciu dowodów księgowych, na łączną kwotę 11 055 zł. Tym samym zaakceptowano nieprzekazanie przez prawników oświadczeń osób uprawnionych do uzyskania pomocy, co pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy o npp oraz zapisami zawartych umów.

Inne nieprawidłowości

W wyniku kontroli stwierdzono również inne nieprawidłowości dotyczące wydatkowania środków na realizację przez powiaty zadania dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie miały jednak one istotnego wpływu na jego realizację.

Przykłady

W 2017 r. w powiecie krośnieńskim, na pokrycie kosztów obsługi techniczno-organizacyjnej zadania z zakresu npp przeznaczono środki przekraczające o 434 zł, limit 3% przyznanej na ten rok dotacji (limit wynosił 3 715 zł). Powyższe pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 20 ust. 1 ustawy o npp.

Wszystkie wydatki na łączną kwotę 152 192,29 zł (121 509,12 zł – 2016 r., 30 683,17 zł – I kwartał 2017 r.) poniesione przez powiat oleski, w związku

z wykonywaniem zadania polegającego na świadczeniu pomocy prawnej zrealizowane były na podstawie 38 umów zawartych z radcami prawnymi i adwokatami, które nie zostały opatrzone kontrasygnatą skarbnika. Powyższe naruszało przepisy art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸⁵ i wynikało z niedopatrzenia pracowników tej jednostki.

Przekazywanie środków z budżetu Państwa

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach dotacje celowe z budżetu państwa na realizację w 2016 r. i 2017 r. zadań wpływały regularnie w miesięcznych transzach w wysokości odpowiadającej $\frac{1}{12}$ kwoty przyznanej dotacji celowej na dany rok. W 12 z nich dotacje przekazywane były przez wojewodów w czasie umożliwiającym terminową wypłatę zobowiązań z tytułu zawartych umów dotyczących npp. W czterech skontrolowanych przypadkach, dochodziło natomiast do przejściowego finansowania zadań npp ze środków własnych jednostek.

Przykłady

W Gorzowie Wielkopolskim oraz w powiecie koneckim i kieleckim, zbyt późno, według kontrolowanych jednostek, przekazywanie przez wojewodów środków dotacji (pod koniec danego miesiąca), powodowało potrzebę pokrycia zobowiązań wynikających z zawartych umów ze środków własnych. W przypadku powiatu krośnieńskiego konstrukcja umowy przewidywała wypłatę dotacji dla organizacji pożytku publicznego w czterech równych transzach, wypłacanych co kwartał. Dotacja była natomiast przekazywana przez wojewodę w transzach miesięcznych, co powodowało potrzebę przejściowego finansowania czterech kwartalnych transz dotacji.

Zwroty niewykorzystanych dotacji za 2016 r.

W przypadku 13 objętych kontrolą jednostek dokonano zwrotu części niewykorzystanej dotacji w łącznej kwocie 33 099 zł⁸⁶. Powyższe wynikało z nieświadczenia pomocy prawnej w dni ustawowo wolne od pracy, niepozostawiania przez adwokata lub radcę prawnego w gotowości do jej udzielania zgodnie z treścią zawartej umowy i ustalonym przez starostę harmonogramem, a także z niewykorzystania w całości środków przeznaczonych na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania. W Kielcach dokonano również zwrotu kwoty 1 523,61 zł ze środków własnych jednostki, co wynikało ze sfinansowania ze środków dotacji krótszego niż wymagany czasu poświęconego na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Koszty jednostkowe udzielenia porady

W treści Oceny sporządzonej przez Ministra Sprawiedliwości zawarto stwierdzenie, że w 2016 r. średni koszt jednej porady wyniósł 202,74 zł brutto, przy czym w punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych wyniósł on 184,67 zł brutto, a w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym 234,21 zł brutto.

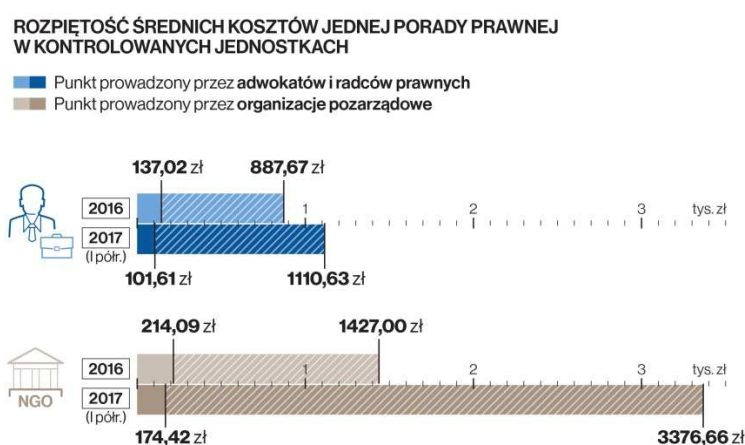
Z ustaleń dokonanych w pozostałych objętych kontrolach jednostkach wynikało natomiast, że jednostkowy koszt udzielenia jednej porady obliczony jako stosunek sumy wydatków jednostki poniesionych na realizację zadania do liczby porad udzielonych w tym okresie (sporządzonych przez prawników kart npp) w 2016 r. oraz I połowie 2017 r. wyniósł odpowiednio 341,04 zł i 333,81 zł (w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych - oraz 471,97 zł i 602,15 zł - w przypadku punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe). Łącznie w tym okresie średni jednostkowy koszt udzielonej porady na kształtował się na poziomie 337,43 zł w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz ok. 537,06 zł w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym.

⁸⁵ Dz. U. z 2017 r., poz. 1868, ze zm.

⁸⁶ Starostwa Powiatowe w Grudziądzu (2 781,60 zł), Hrubieszowie (4 920,21 zł), Zamościu (2,34 zł), Gorzowie Wielkopolskim (4260,13 zł), Krośnie Odrzańskim (800 zł), Krapkowicach (86,50 zł), Kielcach (15 156,90 zł), Końskich (288,15 zł), Oleśnie (4 733,64 zł), Opolu (3,13 zł) oraz Urzędy Miast w Grudziądzu (56,77 zł), Zamościu (10,40 zł).

W 2016 r. wysokość kosztów jednostkowych mieściła się w przedziale od 137,02 zł w Kielcach (w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych) do 1 427 zł w powiecie aleksandrowskim (w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową). W I połowie 2017 r. przedział ten wynosił od 101,61 zł w Kielcach (w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych) do 3 373,66 zł w powiecie grudziądzkim (w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową). Znaczne różnice średnich jednostkowych kosztów jednej porady w poszczególnych objętych kontrolą jednostkach wynikały ze zróżnicowanej liczby porad udzielanych w poszczególnych punktach npp. Wysoki koszt jednostkowy jednej porady w punktach npp prowadzonych przez organizacje pozarządowe wynikał z niższego poziomu zainteresowania poradami udzielanymi w punktach prowadzonych przez te podmioty w porównaniu do punktów, w których nieodpłatna pomoc prawna była świadczona przez adwokatów i radców prawnych.

Infografika nr 8 Średnie koszty jednej porady prawnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

5.5 REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU EDUKACJI PRAWNEJ

Znajomość prawa staje się coraz bardziej niezbędna w życiu każdego obywatela. Wobec postępującego zjawiska inflacji prawa, musi on dobrze znać swoje uprawnienia i powinności. Tę konieczność dostrzegły światowe organizacje, które podkreślają rangę edukacji prawnej jako procesu trwającego przez całe życie. Samoświadomość w zakresie własnych praw i obowiązków oraz umiejętność podejmowania decyzji mających konsekwencje dla samego siebie i społeczeństwa zostały uznane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) w 2003 r. za podstawowe umiejętności życiowe. Kompetencje społeczne i obywatelskie zaś w zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. określono jako jedno z ośmiu kompetencji kluczowych⁸⁷.

W myśl art. 14 ustawy o npp, organy administracji publicznej, w ramach realizacji pozostających w ich właściwości z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Działania te dotyczą upowszechniania wiedzy m.in. o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, prawach i obowiązkach obywateli, mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów. Przepisy tej ustawy nie przyznają ww. organom

⁸⁷ Elżbieta Leszczyńska, Maria Pacholska, *Edukacja prawna w szkole*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa 2015.

dotatkowych kompetencji, nie określają sposobu realizacji działań edukacyjnych, jak też nie przewidują na ich realizację odrębnych środków finansowych.

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI

Upowszechnianie informacji dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej

W celu upowszechnienia informacji o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, w latach 2016-2017 (I połowa) prowadzona była strona internetowa www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl, na której umieszczone zostały m.in. informacje o zasadach i miejscach udzielania takiego wsparcia.

Obraz nr 1 Strona internetowa Ministerstwa Sprawiedliwości dedykowana nieodpłatnej pomocy prawnej



Źródło: www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl

Pismem z dnia 5 maja 2017 r. Minister zwrócił się także do prezesów sądów apelacyjnych o podjęcie na terenie podległej apelacji działań zmierzających do ujednoczenia praktyki sądów powszechnych w zakresie udostępniania na stronach internetowych sądów oraz w Biurach Obsługi Interesantów informacji o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Kampania medialna dotycząca npp prowadzona była jedynie w 2015 r., a jej realizacja objęta została kontrolą Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 37 - Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej P/16/001*. W trakcie tej kontroli stwierdzono, że kampania medialna, na której przeprowadzenie wydatkowano 2,26 mln zł była skierowana do niewłaściwej grupy beneficjentów, a jej przeprowadzenie nastąpiło na kilka miesięcy przed uruchomieniem punktów npp. Zdaniem NIK znacząco ograniczyło to skuteczność podjętych przez kontrolowaną jednostkę działań informacyjnych.

W celu ujednoczenia praktyki poszczególnych jednostek w zakresie podejmowania czynności zmierzających do prawidłowej realizacji zadań z zakresu npp, w tym organizacji punktów npp Minister Sprawiedliwości udzielał pisemnych wyjaśnień dotyczących wykładni i stosowania obowiązujących przepisów. Najczęściej formułowane pytania wraz z odpowiedziami, a także stanowiska dotyczące istotnych zagadnień prawnych

Pozostałe działania edukacyjne

udostępniano na ww. stronie internetowej. Minister zapewnił także opracowanie i udostępnienie pracownikom jednostek realizujących zadania w zakresie npp, wzorów dokumentów niezbędnych do uruchomienia wszystkich wymaganych dla danego powiatu punktów.

Minister Sprawiedliwości podejmował również inne działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, m.in. kontynuując projekty zapoczątkowane przed wejściem w życie przepisów ustawy o npp⁸⁸.

Prowadzone były one z wykorzystaniem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego⁸⁹ w łącznej wysokości ok. 4.800 tys. zł, przeznaczonych na realizację Programu Operacyjnego *Budowanie potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości/Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości*.

W ramach ww. programu w okresie od 1 września 2013 r. do 31 marca 2016 r. w Ministerstwie realizowany był projekt pn. *Edukacja szkolna przeciwko wykluczeniu prawnemu*, którego celem było zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym dla tzw. grup wrażliwych (np. ofiar, nieletnich, mniejszości). Zgodnie z przyjętymi założeniami zaplanowano organizację i przeprowadzenie jednodniowych warsztatów w 150 gimnazjach i w 150 szkołach ponadgimnazjalnych na terenie całej Polski, skierowanych do grupy 30 uczniów szkół poniżej 18 roku życia z każdej spośród ww. 300 (tj. łącznie 9 000 uczniów).

Opracowany został także poradnik prawny o charakterze edukacyjno-wychowawczym dla dzieci i młodzieży w wieku powyżej 12 lat pt. *Przychodzi uczeń do prawnika*, zaopatrzony w materiały audiowizualne i ćwiczeniowe. Poradnik ten (w łącznym nakładzie 79 tys. egzemplarzy) został przekazany do szkół i zainteresowanych podmiotów (np. ośrodków pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, sądów i prokuratur), a także udostępniony do pobrania w e-formacie na stronie Ministerstwa.

Realizacja ww. projektów umożliwiła ponadto zaprojektowanie, wykonanie i uruchomienie dwóch stron internetowych poświęconych edukacji prawnej oraz mediacji⁹⁰. Na stronach tych prezentowane były m.in. podstawowe informacje odnoszące się do ww. obszarów, w tym opis bieżących i planowanych wydarzeń, a także linki do materiałów informacyjno-edukacyjnych.

Na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości w zakładce *Edukacja prawna* zamieszczone zostały natomiast podstawowe informacje dotyczące tego obszaru aktywności jednostki (m.in. działania podejmowane w zakresie edukacji prawnej, cele i zakres mediacji rówieśniczej), a także udostępnione (do pobrania) materiały edukacyjne kierowane do uczniów (opracowania *Przychodzi uczeń do prawnika*, *Prawo na szkolnym korytarzu*, *Prawo dla gimnazjalistów*). Na stronie tej zamieszczane były także broszury i publikacje⁹¹ dotyczące m.in. postępowań sądowych, upadłości konsumenckiej, jak też krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej⁹², m.in. sądów powszechnych, i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w tym informacje o możliwości złożenia skargi oraz niezbędne formularze).

Minister Sprawiedliwości organizował lub współorganizował międzynarodowe

⁸⁸ *Strategia rozwoju kraju do 2020* przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., jako działanie w ramach priorytetowego kierunku interwencji publicznej I.3.1. Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości przewidywała, m.in. zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych.

⁸⁹ W ramach projektów „Edukacja szkolna przeciwko wykluczeniu prawnemu” realizowanego w latach 2013-2016 oraz „Propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów” realizowanego w latach 2012-2015.

⁹⁰ www.edukacjaprawna.gov.pl oraz www.mediacja.gov.pl.

⁹¹ <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/broszury-i-publicacje/>.

⁹² <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/pokrzywdzeni-przestepstwem/pomoc-osobom-pokrzywdzonym-przestepstwem-oraz-osobom-im-najblizszym---lista-podmiotow-i-organizacji/>.

konferencje poświęcone problematyce mediacji. I tak w dniu 16 listopada 2016 r. konferencje pn. *Edukacja prawna i mediacja rówieśnicza w placówkach resocjalizacyjnych oraz w szkolnictwie powszechnym – szanse i zagrożenia*, a w dniu 19 października 2017 r. (wspólnie z norweskim partnerem) konferencję pt. *Edukacja prawna młodzieży oraz mediacja w szkole – w świetle teorii i praktyki*.

Przedsięwzięcia o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, w tym dotyczące przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks karny wykonawczy*⁹³ były objęte kontrolą P/17/038 *Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym* przeprowadzoną przez NIK w 2017 r. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 sierpnia 2017 r. zawarta została ocena, że Minister Sprawiedliwości jako dysponent tego funduszu nie podejmował skutecznych działań o charakterze m.in. edukacyjnym, co mogło mieć wpływ na rozpoznawalność i wiedzę o funkcjonowaniu ww. funduszu, a w konsekwencji na dostępność do realizowanej pomocy.

Analiza podejmowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości działań z zakresu edukacji prawnej wykazała dysproporcje takich działań kierowanych do różnych grup społecznych. I tak, w przypadku działań adresowanych do uczniów szkół podstawowych i ponadpodstawowych przybierały one szerszą formę obejmującą zarówno przygotowanie i dystrybucję broszur, informatorów i poradników, jak też organizację konferencji, warsztatów czy konkursów. W odniesieniu do pozostałych grup znaczna część aktywności Ministerstwa ograniczała się zamieszczania informacji na stronach internetowych. Jakkolwiek takie działania zapewniają powszechny dostęp do zamieszczonych na stronach internetowych treści, to jednak ich skuteczność jest ograniczona (w szczególności w stosunku do osób należących do grupy wykluczonych cyfrowo).

POWIATY I MIASTA NA PRAWACH POWIATU

Zgodnie z art. 14 ustawy o npp do zadań organów administracji publicznej, w tym starostów i prezydentów miast na prawach powiatu, należy podejmowanie działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa w ramach realizacji pozostałych w ich właściwości zadań z zakresu edukacji prawnej. W odniesieniu do ww. organów możliwa jest identyfikacja następujących obszarów, które należą do zakresu działania powiatu i wpisują się w zakres zadań edukacyjnych: prowadzenie specjalistycznego poradnictwa i udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach obywatela, w szczególności w zakresie prawa rodzinnego, zabezpieczenia społecznego oraz ochrony praw lokatorów (art. 19 ust. 2 pkt 2 i pkt 13 ustawy o pomocy społecznej), udostępnianie w BIP informacji publicznej (art. 8 ust. 3 ustawy o dostępie do informacji publicznej) oraz udostępnianie nieodpłatnie Dzienników Ustaw i Monitora Polskiego lub zawartych w nich aktów normatywnych i innych aktów prawnych, w tym orzeczeń (art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Z ustaleń kontroli wynika, iż wszystkie objęte badaniem jednostki⁹⁴ realizowały wynikające z ww. przepisów działania edukacyjne należące do zakresu ustawowych zadań powiatów i miast na prawach powiatów. W szczególności za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych – powiatowych centrów pomocy rodzinie i miejskich ośrodków pomocy rodzinie – zapewniono objęcie poradnictwem specjalistycznym osób wymagających tego rodzaju wsparcia. W BIP starostw powiatowych i urzędów miast udostępniano aktualne

⁹³ Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.

⁹⁴ Ustalenia w tym zakresie dotyczą czternastu jednostek objętych kontrolą planową, gdyż zagadnienia dotyczące realizacji przez powiaty zadań z zakresu edukacji prawnej nie były objęte tematyką przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Opolu kontroli rozpoznawczej w powiatach oleskim i opolskim.

informacje publiczne, w tym o statusie prawnym i działalności organów administracji publicznej, przyjmowaniu i załatwianiu spraw, prowadzonych rejestrach i ewidencjach, zasadach udostępniania informacji, a także zasadach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. Za pośrednictwem stron internetowych umożliwiano mieszkańcom dostęp do Dzienników Ustaw, Monitora Polskiego, a także wojewódzkich dzienników urzędowych. W powiatach kieleckim i gorzowskim oraz w Kielcach na stronie internetowej umieszczono także link do RCL.

Z wyjątkiem powiatów hrubieszowskiego i gorzowskiego wszystkie pozostałe dwanaście jednostek objętych kontrolą podejmowało szereg działań edukacyjnych zmierzających do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, w tym dotyczących upowszechniania wiedzy o prawach i obowiązkach obywatelskich, działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej, a także mediacji i sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów.

Działania te starostwa powiatowe i urzędy miast realizowały samodzielnie, w tym za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych, a także we współpracy z organizacjami pozarządowymi (powiaty aleksandrowski, grudziądzki i krapkowicki). Dotyczyło to również organizacji, którym powiat powierzył prowadzenie punktów npp oraz innych podmiotów, takich jak organy samorządu zawodowego adwokatów i radców prawnych (powiat kielecki i Opole), uczelnie publiczne (Opole), czy Ministerstwo Sprawiedliwości (Kielce).

Realizowana przez objęte kontrolą jednostki edukacja prawna obejmowała inicjatywy kierowane do trzech podstawowych grup adresatów: uczniów, seniorów oraz członków rodzin i wychowanków objętych wsparciem powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz ośrodków pomocy społecznej. Dziewięć spośród czternastu kontrolowanych podmiotów kierowało podejmowane działania edukacyjne do uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, a aktywność ta polegała przede wszystkim na organizacji lekcji edukacyjnych, spotkań z prawnikami, warsztatów i konkursów.

Przykłady

W Grudziądzu została powołana Młodzieżowa Rada Miejska Grudziądza, której działalność służyła upowszechnianiu idei samorządowej wśród młodzieży. Jako przykłady działań edukacyjnych prowadzonych w szkołach starosta krapkowicki wskazał inicjatywy realizowane we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka, tj. seminarium *Uchodźcy kim są i skąd się biorą*, oraz przy udziale Amnesty International *Razem mamy siłę: Stop dyskryminacji*. Kielce pozyskały i rozprowadziły w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych 245 uzyskanych z Ministerstwa Sprawiedliwości broszur *Przychodzi uczeń do prawnika*.

Działania podejmowane na rzecz członków rodzin objętych wsparciem pomocy społecznej podejmowały cztery z objętych kontrolą jednostek. Powiaty konecki i grudziądzki realizowały w tym zakresie projekty współfinansowane ze środków odpowiednio: Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Pierwszy z tych projektów pn. *Równe szanse dla wszystkich* przewidywał zapewnienie specjalistycznego poradnictwa prawnego wychowankom pieczy zastępczej, rodzinom zastępczym, dyrektorom placówek rodzinnych oraz usamodzielnianym wychowankom. W ramach drugiego z nich, realizowanego we współpracy z Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej w Toruniu pn. *Rodzina w Centrum*, zakładano budowę zintegrowanego systemu pomocy dla rodzin w formie specjalistycznego wsparcia prawnego, psychologicznego, pedagogicznego, a także mediacji i terapii rodzinnej. W Zamościu działania edukacyjne realizował Ośrodek Interwencji Kryzysowej przekazując informacje o swojej działalności podmiotom zapewniającym ich udostępnienie potrzebującym oferowanego wsparcia (np. kościołom

i stowarzyszeniom), a Opole wspierało w ramach udzielonego patronatu organizację konferencji *Prawa i obowiązki członków rodziny. Teoria i praktyka*.

W pozostałym zakresie podejmowane przez objęte kontrolą jednostki działania edukacyjne były skierowane do następujących grup adresatów:

- 1) nauczycieli – powiat kielecki we współpracy z OIRP w Kielcach realizował projekt *Praktycznie wszystko o prawie – skonsultuj swoją wiedzę z prawnikiem*, w ramach którego podczas spotkań z radcami prawnymi nauczyciele uzupełniali wiedzę z zakresu prawa oświatowego, karnego i cywilnego,
- 2) beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej – Kielce opracowały i przekazały jednostkom organizacyjnym MOPR 25 tys. broszur pn. *Nieodpłatna pomoc prawna w Kielcach*, a także *Instrukcję dotyczącą kierowania klientów MOPR do punktów npp*. Z kolei Gorzów Wielkopolski udostępniał mieszkańcom specjalnie opracowaną ulotkę informacyjną dotyczącą npp,
- 3) konsumentów – w szerokim zakresie realizowano tego rodzaju działania we współpracy z miejskimi i powiatowymi rzecznikami praw konsumentów. Szczególną aktywność w tym obszarze odnotowano w Opolu, gdzie w ramach współpracy nawiązanej z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego zapewniono wsparcie działań Miejskiego Rzecznika Praw Konsumenta oraz podejmowanie inicjatyw na rzecz rozwoju świadomości konsumenckiej. Wspólne działania na rzecz podniesienia świadomości prawnej oraz współpracy z Miejskim Rzecznikiem Praw Konsumentów w sprawach dotyczących tzw. *umów frankowych* Opole podejmowało także z Okręgową Radą Adwokacką w Opolu.

5.6 OCENA WYKONANIA ZADAŃ Z ZAKRESU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

ZAKRES GROMADZONYCH INFORMACJI

Dane stanowiące podstawę oceny

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o npp Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny wykonania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej za dany rok w terminie do 30 czerwca roku następnego. Ich wykonanie miało być monitorowane poprzez nałożenie na osoby udzielające pomocy w punktach npp obowiązku dokumentowania w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej każdego przypadku udzielenia takiej pomocy. Starostowie zostali zobowiązani do corocznego przekazywania Ministrowi zbiorczych informacji o wykonaniu tego zadania.

W celu pozyskania dodatkowych danych umożliwiających bieżące monitorowanie realizacji zadań z zakresu npp, Minister Sprawiedliwości działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, w lutym 2016 r. zwrócił się do wojewodów o comiesięczne przekazywanie danych na temat liczby udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe. Wskazał też na konieczność przekazywania kwartalnych danych, w szczególności przewidzianej we wzorze, stanowiącym załącznik do Zbiorczej informacji. Na podstawie przedkładanych informacji w Ministerstwie Sprawiedliwości sporządzano kwartalne zestawienia, obrazujące skalę wykorzystania systemu. Za pośrednictwem wojewodów Minister uzyskał też informacje dotyczące liczby organizacji pozarządowych, które złożyły oferty w otwartych konkursach oraz zostały wyłonione w wyniku ich rozstrzygnięcia, liczby punktów npp, których prowadzenie zostało powierzone organizacjom pozarządowym, a także wyników prowadzonych przez wojewodów kontroli realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

Minister Sprawiedliwości dysponował zbiorczymi informacjami za 2016 r. przekazanymi przez wszystkich 380 starostów (prezydentów miast) na podstawie art. 12 ustawy o npp. Zgodnie z obowiązującym wzorem

w informacjach tych znajdowały się m.in. dane z kart npp. Minister zwrócił⁹⁵ się również do 24 ORA i 19 OIRP z prośbą o udzielenie informacji o liczbie adwokatów i radców prawnych, którzy dotychczas zgłosili zamiar udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Z treści odpowiedzi udzielonych przez wszystkie ww. podmioty wynikało, że w skali kraju zamiar taki zgłosiło 2 999 adwokatów i 2 810 radców prawnych.

Poza gromadzeniem danych statystycznych pochodzących z dokumentacji udzielanej pomocy prawnej istotne informacje o funkcjonowaniu systemu npp Minister Sprawiedliwości uzyskiwał także na podstawie analizy treści skarg, wniosków i innych pism sporządzanych zarówno przez osoby fizyczne korzystające z pomocy w punktach npp, jak i organizacji pozarządowych prowadzących działalność w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W kierowanej do Ministerstwa korespondencji wskazywano przede wszystkim na istotne bariery w dostępie do systemu npp dla niektórych grup społecznych zagrożonych wykluczeniem, w tym osób bezrobotnych i niepełnosprawnych. Skargi dotyczące sposobu udzielania pomocy przez adwokatów i radców prawnych Minister Sprawiedliwości przekazywał właściwym organom samorządu zawodowego, lecz w żadnym z objętych kontrolą przypadków działania te nie spowodowały wszczęcia postępowania dyscyplinarnego z udziałem tych osób.

OCENA REALIZACJI ZADANIA

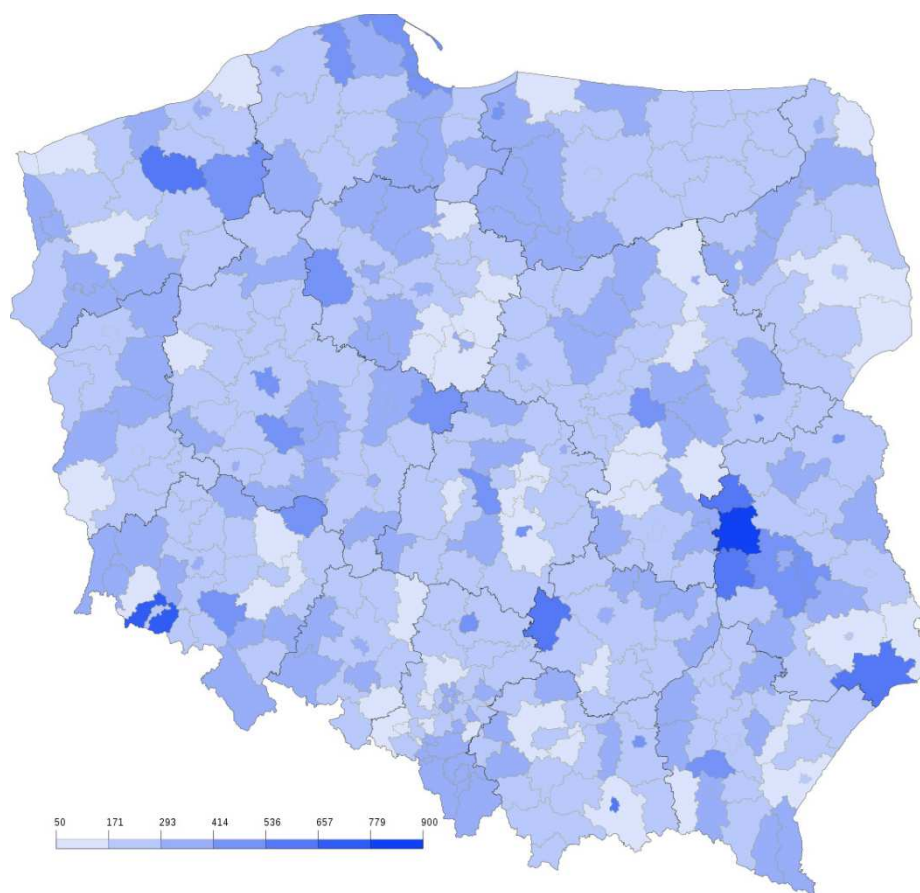
Zakres oceny oraz sformułowane wnioski

Gromadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości dane zostały wykorzystane do dokonania przez Ministra oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r., której wyniki przedstawiono w dokumencie pn. *Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r.*⁹⁶ Został on sporządzony z zachowaniem terminu określonego w art. 16 ustawy o npp (w terminie do 30 czerwca roku następnego). Z prezentowanych w tym dokumencie danych wynikało, że wsparcie uzyskało 398 628 osób, którym udzielono łącznie 464 557 porad prawnych (63% w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz 37% w punktach powierzonych organizacjom pozarządowym).

⁹⁵ Pismem z dnia 2 grudnia 2015 r.

⁹⁶ Dokument podpisany w dniu 23 czerwca 2017 r. z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Marcina Warchoła Podsekretarza Stanu.

Mapa nr 1 Przeciętna liczba udzielonych porad przypadająca na jeden punkt npp w poszczególnych powiatach



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W Ocenie przedstawiono także dane dotyczące średniego kosztu obsługi jednej osoby w punkcie npp. Został on wyliczony na kwotę 236,27 zł brutto, przy czym koszt ten określono odpowiednio: w kwocie 215,82 zł brutto w odniesieniu do osób, którym udzielono pomocy w punktach npp prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz 271,64 zł brutto w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym. Ww. wartości zostały obliczone jako iloraz kwoty dotacji przeznaczonej ogółem na funkcjonowanie systemu npp i liczby osób, którym udzielono pomocy. W dokumencie tym wskazano też średni koszt jednej porady, który wyniósł 202,74 zł brutto (odpowiednio 184,67 zł i 234,21 zł brutto). W tym przypadku ogólna kwota dotacji została podzielona przez łączną liczbę udzielonych porad. Dokonując oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej Minister nie wykorzystał danych dotyczących faktycznych kosztów poniesionych na udzielanie tej pomocy, ograniczając się jedynie do przedstawienia danych w oparciu o limit wydatków budżetu państwa wskazany w art. 28 ustawy o npp.

W Ocenie wskazano także, iż spośród 1 524 utworzonych punktów, prowadzenie 882 (58%) powierzono adwokatom i radcom prawnym, a jedynie 642 (42%) organizacjom pozarządowym. Z uwagi na niespełnienie przez takie organizacje wymogów stawianych w otwartych konkursach ofert, a także przypadki odmowy zawarcia umów przez wyłonione organizacje, nie zostały zrealizowane założenia przyjęte w art. 11 ust. 1 ustawy o npp, w oparciu o które 743 punkty npp miały być powierzone do prowadzenia organizacjom pozarządowym.

Z danych dotyczących czasu poświęconego na udzielenie pomocy wynikało, że w większości przypadków (85,4%) czas ten nie przekraczał 60 min, gdyż w 41,95% przypadków mieścił się w przedziale 15-30 minut, w 35,14% przypadków w przedziale 30-60 minut, a 8,31% porad udzielonych zostało w czasie poniżej 15 minut. W pozostałych przypadkach (14,6%) czas przeznaczony na udzielenie pomocy prawnej jednej osobie przekraczał 60 min. Na podstawie analizy danych dotyczących beneficjentów systemu Minister Sprawiedliwości ustalił, że z możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. skorzystało ok. 2%-3% uprawnionych⁹⁷.

Najliczniejszą grupę (70,10%) stanowiły osoby w wieku poniżej 26 lat i powyżej 65 lat, co uznano za pochodną uproszczonego sposobu wykazywania uprawnienia do objęcia nieodpłatną pomocą (tj. jedynie na podstawie dokumentu tożsamości). W oparciu o dane dotyczące form udzielonej pomocy, z których wynikało iż w 82% przypadków udzielano informacji prawnej, sformułowano natomiast zastrzeżenie, że wielu takim przypadkom towarzyszyło podjęcie przez osoby udzielające pomocy także innych czynności. Dotyczyły one w szczególności przedstawienia rozwiązania problemu prawnego (60%) lub udzielenia pomocy w sporządzeniu projektu pisma wymagającego wiedzy prawniczej (ok. 15%).

Nie wszystkie dane liczbowe zamieszczone w Ocenie odpowiadały danym źródłowym, jednakże rozbieżności te, z uwagi na ich skalę nie miały istotnego wpływu na zawarte w Ocenie konkluzje i wnioski oraz treść sformułowanej w tym dokumencie oceny funkcjonowania systemu npp.

Przykład

W Ocenie stwierdzono, że wsparcie uzyskało 398 628 osób, którym udzielono łącznie 464 557 porad prawnych. Zarówno w przepisach ustawy o npp, jak i w treści rozporządzenia w sprawie npp nie zostało zdefiniowane pojęcie „porada prawna”. Wykazywanie takich danych nie przewidywał również wzór Zbiorczej informacji, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie npp. Dla ustalenia tej liczby przyjęto w Ministerstwie sumę przypadków wykazywanych przez starostów w Zbiorczych informacjach jako pomoc prawna udzielona w jednej z trzynastu kategorii.

W Ocenie podano, że nieodpłatnej pomocy prawnej udzielono 398 628 osobom oraz że udzielono 464 557 porad prawnych. Jednak z analizy Zbiorczych informacji wynikał odpowiednio liczby 375 539 oraz 443 804. Powyższe rozbieżności wyjaśniane były m.in. powieleniem danych dotyczących Województwa Podkarpackiego oraz błędami rachunkowymi. Wskazywano też, że proces dokumentowania npp, w tym gromadzenie danych, jest długotrwały i pracochłonny (uzależniony jest od współdziałania wielu osób na poziomie punktów npp, starostw powiatowych, a następnie urzędów wojewódzkich i Ministerstwa Sprawiedliwości).

W opinii Najwyższej Izby Kontroli wdrożenie elektronicznego systemu dokumentowania npp może przyczynić się do wyeliminowania w przyszłości ewentualnych błędów w sprawozdawczości dotyczącej systemu npp, a także zapewni Ministrowi Sprawiedliwości bieżący dostęp do danych o jego funkcjonowaniu.

W celu dokonania oceny realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej Minister Sprawiedliwości nie podejmował czynności zmierzających do określenia skali rzeczywistego zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc prawną w Polsce. W szczególność, nie dysponował danymi dotyczącymi liczby osób, którym odmówiono udzielenia pomocy z uwagi na nieobjęcie zakresem podmiotowym ustawy o npp. Gromadzenie takich danych nie zostało przewidziane w przepisach dotyczących systemu npp, a dla potrzeb dokonania ww. oceny Minister nie ustalił skali takiego zjawiska. Tym samym nie dysponował informacjami umożliwiającymi oszacowanie

⁹⁷ Wskaźnik ten został obliczony jako stosunek liczby osób, którym udzielono pomocy do ogólnej liczby beneficjentów, którą szacunkowo przyjęto na poziomie 13 mln osób.

zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc prawną i dokonanie oceny zaspokajania potrzeb społecznych w tym obszarze. Pomimo ustalenia znikomego stopnia wykorzystania potencjału funkcjonującego systemu, nie zostały również w pełnym zakresie zidentyfikowane bariery w dostępie do tej formy pomocy, w tym wskazywane m.in. przez członków Rady NPP, a dotyczące niskiego stopnia świadomości prawnej obywateli oraz ograniczonej skuteczności działań informacyjnych.

W trakcie dokonywania oceny realizacji zadań w zakresie npp i prac nad sporządzeniem dokumentu opisującego jej wyniki, w celu prezentacji stosownych danych oraz sformułowania wniosków i rekomendacji Minister nie współpracował z innymi podmiotami⁹⁸, ani nie zlecał podmiotom zewnętrznym dokonania w tym zakresie odpłatnych ekspertyz lub innych opracowań, w tym dotyczących barier w dostępie do prawa lub jakości świadczonych w ramach systemu npp usług.

W treści sformułowanych w Ocenie wniosków opartych na analizie zebranych danych wskazano, że obecny system npp jest nieefektywny i wymaga pilnych zmian ustawowych. Jednocześnie zaznaczono, że na gruncie obowiązujących przepisów sugerowana modyfikacja polegająca na zwiększeniu liczby udzielonych porad prawnych nie będzie wiązała się z koniecznością zwiększenia nakładów finansowych na ten cel. Powyższe argumentowano tym, że aktualnie obowiązujący model finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej zakłada wypłatę wynagrodzenia dla osób udzielających pomocy w stałej wysokości, niezależnie od liczby porad udzielonych w danym okresie rozliczeniowym.

Za uzasadnione uznano poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy, jednak nie sformułowano w tym obszarze konkretnych propozycji. W odniesieniu do sugerowanych modyfikacji zakresu przedmiotowego ustawy zaproponowano natomiast rozszerzenie katalogu usług dostępnych w punktach npp, w szczególności o wprowadzenie mediacji jako jednej z form udzielania pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego. Wskazując z kolei na potrzebę powiązania nieodpłatnej pomocy prawnej z etapem postępowania sądowego zaproponowano umożliwienie osobom niekorzystającym z pomocy profesjonalnego pełnomocnika uzyskanie pomocy w punkcie npp również w zakresie dotyczącym toczącego się postępowania sądowego. Przewidywano też ustawowe wyłączenie możliwości odmowy przyznania przez sąd pomocy prawnej z urzędu osobie uprawnionej do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Powołując się na dane wskazujące na dysproporcje między liczbą porad udzielonych w 2016 r. w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz przez organizacje pozarządowe, wskazano na brak pełnego wykorzystania potencjału tych organizacji i zaproponowano wprowadzenie możliwości świadczenia w punktach npp także poradnictwa obywatelskiego. Sformułowano również propozycję prowadzenia przez wojewodę listy organizacji spełniających wymogi udziału w postępowaniu konkursowym.

W Ocenie przedstawiono także działania organów administracji publicznej wiążące się z edukacją prawną, które opisano na podstawie informacji uzyskanych w odpowiedzi na zapytanie Ministra, skierowane pisemnie w dniu 18 listopada 2016 r. do wybranych organów administracji publicznej, w tym naczelnych⁹⁹ i centralnych¹⁰⁰ organów administracji rządowej oraz wszystkich wojewodów. Minister nie określił jednak zakresu ani stopnia szczegółowości oczekiwanych danych. Powyższe spowodowało, iż uzyskane dane i informacje

⁹⁸ Tj. innymi niż przywołane wprost w treści *Oceny* (str. 1 i str. 35-59 – wojewodowie i wybrane naczelne i centralne organy administracji publicznej).

⁹⁹ W tym do sześciu ministrów: Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Środowiska, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

¹⁰⁰ W tym do Głównego Inspektora Pracy, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

różniły się od siebie zarówno w zakresie formy (tj. ujęcie opisowe lub zestawienie tabelaryczne), jak i kręgu podmiotów, od których uzyskano odpowiedzi. Zamieszczone w Ocenie zestawienie danych o działaniach organów administracji publicznej w zakresie edukacji prawnej na obszarze poszczególnych województw zawierało informacje ograniczone do aktywności piętnastu wojewodów oraz tylko niektórych spośród funkcjonujących na danym obszarze organów administracji samorządowej. W jednym przypadku przedstawiono wyłącznie informacje o działaniach podmiotów innych niż organy administracji publicznej, tj. organów samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, komorników i doradców podatkowych. Odrębnie opisano działania podejmowane przez naczelne i centralne organy administracji rządowej, ograniczając się do przytoczenia udzielonych Ministrowi informacji. W Ocenie nie wskazano także kryteriów doboru jednostek zakwalifikowanych przez Ministra jako objęte zakresem podmiotowym art. 14 ustawy o npp, które w ramach pozostających w ich właściwości zadań podejmują działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa.

W odniesieniu do realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej w Ocenie zaproponowano rozważenie zasadności wprowadzenie do ustawy o npp regulacji umożliwiających powierzenie realizacji zadań edukacyjnych organizacjom pozarządowym w ramach zadania polegającego na prowadzeniu punktów npp oraz środków dotacji przekazywanej na jego realizację.

O wynikach dokonanej oceny realizacji zadań w zakresie npp Minister poinformował Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego¹⁰¹. Dokument ten nie był przedmiotem analiz ani dyskusji tego organu, jak również nie stanowił podstawy formułowania skierowanych do Ministerstwa rekomendacji lub wniosków dotyczących funkcjonowania systemu npp w Polsce¹⁰².

RADA NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ ORAZ EDUKACJI PRAWNEJ

Funkcjonowanie Rady NPP

W rozdziale 4 ustawy o npp *Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej* w art. 17 ust. 1 tej ustawy przewidziano możliwość powołania przez Ministra Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, stanowiącej jego organ opiniodawczo-doradczy. Zarządzeniem z dnia 20 października 2015 r. Minister powołał ww. organ w składzie obejmującym trzynaście osób, wybranych spośród kandydatów wskazanych zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o npp, tj. przedstawiciele Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dwie osoby), organizacji pozarządowych działających na rzecz dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (dwie osoby), Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości w osobach pracowników Departamentu Dostępu do Zawodów Prawniczych i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej (łącznie cztery osoby). Przewodniczącym tego organu został pracownik Ministerstwa, tj. Dyrektor Departamentu Dostępu do Zawodów Prawniczych i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej.

Zgodnie z przyjętym przez Radę NPP i zatwierdzonym przez Ministra Regulaminem Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej¹⁰³ Rada NPP miała obradować na zwoływanych co najmniej raz w roku posiedzeniach, których termin i miejsce ustalał Przewodniczący. Do zadań

¹⁰¹ Minister pismem z dnia 30 czerwca 2017 r. przekazał *Ocenę* Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

¹⁰² Zgodnie z informacją przekazaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2017 r.

¹⁰³ Uchwała nr 1/2016 Rady NPP z dnia 23 lutego 2016 r.

Przewodniczącego należało także przygotowanie projektu porządku posiedzenia, co do którego członkowie Rady mogli zgłaszać wnioski o jego zmianę lub uzupełnienie. W okresie objętym kontrolą odbyło się sześć posiedzeń tego organu, w trakcie których podjęte zostały tylko dwie uchwały. Dotyczyły one przyjęcia Regulaminu tego organu oraz wyrażenia opinii dotyczącej projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r.

Dokonywana przez Radę NPP analiza wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, o której mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o npp ograniczała się do bieżącej dyskusji nad wnioskami płynącymi z prezentowanych przez przedstawiciela Ministra kwartalnych danych liczbowych o funkcjonowaniu tego systemu. Rada NPP nie podejmowała również działań określonych w art. 17 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, polegających na zgłaszaniu propozycji w zakresie usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, pomimo tego, że poszczególni jej członkowie formułowali postulaty nowelizacji przepisów dotyczących tej problematyki.

Podczas posiedzeń tego organu dyskutowano także kwestie dotyczące konieczności zwiększenia efektywności systemu npp, w tym poprzez rozszerzenie kręgu jego beneficjentów. Prezentowano opinie uzyskane od 20 organizacji pozarządowych z których wynikało, że zainteresowanie nieodpłatnym poradnictwem prawnym było zróżnicowane w zależności od miejsca ulokowania punktu – w niektórych częściach kraju aktywność organizacji w udzielaniu porad była marginalna. Wskazywano także, że dotychczasowy poziom efektywności pracy punktów npp pozwala stwierdzić, że punkty te nie są dostatecznie wykorzystane. Przyczynę takiego stanu upatrywano w niskiej świadomości społeczeństwa o możliwości uzyskania takiego wsparcia. W odniesieniu do zakresu podmiotowego ustawy o npp, formułowano oczekiwania, co do znaczącego rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do uzyskania pomocy, w szczególności o osoby, które na podstawie oświadczenia potwierdzają, że nie stać ich na odpłatną pomoc prawną. W tym zakresie podnoszone były też argumenty, że jego rozszerzenie przyczyni się do zderegulowania rynku porad prawnych lub spowoduje nadmierne obciążenie punktów npp. Przedmiot dyskusji członków Rady NPP stanowiły także kwestie udziału w systemie npp organizacji pozarządowych, w tym postulaty doprecyzowania zasad przeprowadzania otwartych konkursów ofert, mających na celu wyłonienie organizacji pozarządowych, które udzielałyby npp. Wskazywano też na konieczność stworzenia jednolitego systemu zbierania i raportowania danych dotyczących osób nienależących do kręgu beneficjentów, spójnego dla wszystkich podmiotów wykonawczych. W tym zakresie przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości przekazał członkom Rady NPP informacje o przygotowywanym projekcie *Elektroniczne dokumentowanie nieodpłatnej pomocy prawnej*, którego realizacja powinna rozpocząć się w 2018 r. Pomimo tego, że w trakcie posiedzeń Rady poruszano istotne kwestie dotyczące usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, to żadna z tych sugestii nie została przyjęta w drodze głosowania, jako stanowisko całego organu.

Opiniowanie aktów prawnych

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy o npp do zadań Rady NPP należy również opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej. W okresie objętym kontrolą organ ten zaopiniował tylko jeden projekt aktu prawnego związanego z nieodpłatnym poradnictwem prawnym, tj. projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r. W następnym roku projekt takiego rozporządzenia został przesłany (18 maja 2017 r.) wszystkim członkom Rady NPP jedynie drogą mailową, celem

wyrażenia opinii. Inne projekty przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej nie były przekazywane temu organowi do zaopiniowania.

Przykład

Radzie NPP nie został przekazany do zaopiniowania projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem*. Projekt ten został skierowany przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej bezpośrednio do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem etapu uzgodnień międzyresortowych i Stałego Komitetu Rady Ministrów. Pismo w sprawie rozpatrzenia projektu przez Radę Ministrów w trybie obiegowym wpłynęło do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 2 listopada 2016 r., zaś termin na zgłoszenie ewentualnych uwag upływał w tymże dniu o godz. 11:00. Wyznaczenie krótkiego czasu na zgłoszenie ewentualnych uwag uniemożliwiało zasięgnięcie przez Ministra Sprawiedliwości opinii Rady NPP, prowadząc do ograniczenia ustawowych kompetencji tego organu. Świadczy to również o akceptacji ryzyka nierzetelnej weryfikacji tego projektu i w konsekwencji ewentualnego braku wymaganej jakości przygotowywanych rozwiązań prawnych.

Rada NPP nie brała także udziału w pracach nad przygotowaniem projektu nowelizacji ustawy *o npp*, prowadzonych z inicjatywy Prezydenta RP, co Dyrektor Generalny wyjaśniał *brakiem podstaw formalnoprawnych do udziału w tych pracach Rady, która nie jest ciałem doradczym Prezydenta RP*.

Zarówno przepisy ustawy *o npp*, jak i Regulaminu Rady NPP nie przewidują mechanizmów umożliwiających samodzielne uzyskanie przez Radę NPP projektów aktów prawnych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Jednak zaniechanie przekazywania temu organowi ww. projektów, ogranicza możliwość realizacji ustawowych zadań tego organu, w szczególności formułowania opinii i zgłaszania propozycji rozwiązań usprawniających funkcjonowanie systemu *npp*.

Minister nie przekazał też Radzie NPP *Oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r.* sporządzonej w dniu 23 czerwca 2017 r.

DZIAŁANIA ZMIERZAJĄCE DO NOWELIZACJI USTAWY O NPP

Planowane kierunki zmian przepisów o nieodpłatnej pomocy prawnej

W pierwszej połowie 2016 r. w Ministerstwie rozpoczęto prace nad opracowaniem propozycji zmian ustawy *o npp*. W treści sporządzonych w tej jednostce notatek służbowych sformułowano wnioski dotyczące nowelizacji obowiązujących przepisów, w tym:

- poprzez rozszerzenie katalogu uprawnionych o osoby, które uzyskały decyzję o przyznaniu świadczenia na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz osoby osiągające dochody nieprzekraczające kryterium dochodowego odpowiadającego minimalnemu wynagrodzeniu za pracę,
- wyłączenie obligatoryjności przeprowadzania otwartych konkursów ofert i dopuszczenie możliwości korzystania z tej formy powierzenia prowadzenia punktów *npp* przez jednostki samorządu terytorialnego adekwatnie do warunków lokalnych na danym terenie,
- ograniczenie wyłączeń zakresu przedmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej do spraw ściśle związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem rozpoczęcia tej działalności,
- doprecyzowanie przepisu określającego obowiązek udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie o wyraźne zastrzeżenie braku obowiązku odpracowania dni ustawowo wolnych od pracy,
- wprowadzenie możliwości zlecenia organizacjom pozarządowym, wyłonionym w otwartych konkursach ofert prowadzenia zadań edukacyjnych, w ramach środków pochodzących z dotacji przekazywanej na

- prowadzenie punktów npp,
- obligatoryjnego przyznawania pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu sądowym osobie, która uprzednio korzystała z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Planowane kierunki zmian przepisów dotyczących npp zostały zaprezentowane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości podczas 36 posiedzenia Sejmu RP w dniu 23 lutego 2017 r., a także podczas posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w dniu 8 marca 2017 r.

Ministerstwo uczestniczyło w pracach zmierzających do przygotowania projektu nowelizacji obowiązujących przepisów ustawy o npp, prowadzonych z inicjatywy Prezydenta RP. W wyniku tej współpracy projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej został skierowany przez Prezydenta RP w dniu 2 sierpnia 2017 r. do Sejmu RP.

5. ZAŁĄCZNIKI

6.1 METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było dokonanie oceny – czy stworzony system nieodpłatnej pomocy prawnej jest skuteczny oraz zapewnia efektywne wydatkowanie środków publicznych?
Cele szczegółowe	<p>Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Czy Minister Sprawiedliwości zapewnił prawidłowe przygotowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie dokonał rzetelnej oceny jego funkcjonowania? 2. Czy organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej była zgodna z obowiązującymi przepisami, a podejmowane przez powiat działania ułatwiały uprawnionym dostęp do porad prawnych? 3. Jaka była skala oraz zakres udzielonych nieodpłatnie porad prawnych? 4. Czy środki przeznaczone na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej zostały prawidłowo wydatkowane? 5. W jaki sposób Minister Sprawiedliwości oraz starostwie realizowali zadania z zakresu edukacji prawnej?
Zakres podmiotowy	Kontrolą objęto Ministerstwo Sprawiedliwości na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK oraz 14 starostw powiatowych i miast na prawach powiatów na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK. Dodatkowo kontrolą rozpoznawczą objęto 2 starostwa powiatowe na terenie województwa opolskiego.
Kryteria kontroli	W Ministerstwie Sprawiedliwości kontrolę przeprowadzono pod względem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, a w starostwach powiatowych pod względem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.
Okres objęty kontrolą	Od dnia 31 sierpnia 2015 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych. W Ministerstwie Sprawiedliwości kontrola obejmowała także okres przygotowywania przepisów ustawy o npp. Badaniami objęto także informacje i dane dotyczące wydatków gmin poniesionych na poradnictwo prawne w latach 2010-2015. Dla celów opracowania informacji pozyskano również dane o projekcie <i>Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia poradnictwa prawnego w Polsce</i> , realizowanego w latach 2011-2014.
Okres przeprowadzenia kontroli	Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 8 sierpnia 2017 r. do 30 listopada 2017 r.
Wykorzystanie wyników innych kontroli	W informacji wykorzystano także wyniki kontroli doraźnej R/17/003, przeprowadzonej w dwóch jednostkach (Starostwo Powiatowe w Opolu oraz Starostwo Powiatowe w Oleśnie) przed rozpoczęciem kontroli planowej, a także wyniki kontroli P/16/001 <i>Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 37 - Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej</i> oraz P/17/038 <i>Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym</i> .
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	<p>Zasięgnięto informacji od Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i Instytutu Spraw Publicznych w sprawie realizacji projektu <i>Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia poradnictwa prawnego w Polsce</i> oraz Rządowego Centrum Legislacji w sprawie utworzenia Publicznego Portalu Informacji o Prawie.</p> <p>W trakcie kontroli uzyskano także informacje od organów samorządu zawodowego adwokatów i samorządu zawodowego radców prawnych właściwych dla obszaru objętych kontrolą powiatów w sprawie poziomu</p>

zainteresowania adwokatów i radców prawnych udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Zwrócono się także o informacje dotyczące zakresu oddziaływania nowouruchomionego systemu na aktywność podmiotów publicznych i niepublicznych w obszarze darmowego poradnictwa prawnego, w tym urzędów gmin, ośrodków pomocy społecznej, organizacji pozarządowych, uniwersyteckich poradni prawnych oraz adwokatów i radców prawnych świadczących usługi *pro publico bono*.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy NIK

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli.

Badania ankietowe

W trakcie kontroli przeprowadzono anonimowe badanie ankietowe wśród prawników udzielających porad prawnych oraz osób korzystających z npp. Ankiety skierowano za pośrednictwem właściwych ORA i OIRP oraz organizacji pozarządowych do wszystkich adwokatów, radców prawnych i prawników udzielających npp na terenie danego powiatu, a także co najmniej 50 beneficjentów tej pomocy, których dane adresowe były możliwe do ustalenia na podstawie oświadczeń składanych w związku z koniecznością wykazania uprawnienia do objęcia pomocą. Ankiety dotyczyły m.in. ustalenia powodów skorzystania z porad npp, ewentualnych problemów z dotarciem do punktów npp oraz godzin ich otwarcia, a także źródeł wiedzy o możliwości skorzystania z takiej formy pomocy. Badanie miało również na celu ustalenie, czy lokale posiadały odpowiednie warunki techniczno-organizacyjne, najistotniejszych barier dla zapewnienia pomocy prawnej, a także oceny stopnia świadomości prawnej osób zgłaszających się do punktów npp oraz liczby i powodów odmówienia udzielenia pomocy tym osobom. Wyniki badania ankietowego przedstawiono w punkcie 6.5 niniejszej Informacji.

Pozostałe informacje

Kontrola P/17/090 podjęta została z inicjatywy własnej NIK oraz rekomendacji Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP wyrażonej na posiedzeniu w dniu 12 maja 2016 r., po rozpatrzeniu propozycji tematów kontroli zgłoszonych przez komisje sejmowe do Planu pracy NIK na 2017 r. Kontrola przeprowadzona została w województwach kujawsko-pomorskim, lubelskim, lubuskim, opolskim i świętokrzyskim), na terenie powiatów ziemskich oraz grodzkich. Kontrola powiatów ziemskich przeprowadzona została ze względu na brak rozbudowanej sieci punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w tych powiatach oraz wysoką populację osób, która nie ma kontaktu z alternatywnymi formami udzielania porad prawnych, a w miastach na prawach powiatu ze względu na koncentrację punktów npp.

Zawiadomienia

Na podstawie wyników kontroli, do dnia sporządzenia Informacji, na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy skierowane zostały cztery zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 51 ust. 1 i/lub 2 ustawy o ochronie danych osobowych.

Finansowe rezultaty kontroli

W wyniku stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, ujawniono finansowe rezultaty kontroli na łączną kwotę 252,4 tys. zł. Stanowiły one skutek nieprawidłowości polegającej na 1/ nienależytej realizacji obowiązków związanych z prowadzeniem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej (11.055 zł) oraz 2/ naruszeniu zasad prowadzenia otwartych konkursów ofert (241.344 zł). [str. 50, 36-37]. W kontroli rozpoznawczej takie rezultaty ujawniono w łącznej kwocie 152,2 tys. zł. Stanowiły one skutek nieprawidłowości polegającej na wydatkowaniu środków publicznych: 1/ na podstawie umów zawartych pomimo braku wymaganej kontrasygnaty skarbnika (152.192 zł) oraz 2/ na sfinansowanie zakupów organizacji pozarządowych, które nie zostały przewidziane w zawartej umowie w sprawie powierzenia zadania publicznego (300 zł). [str. 48, 50]

**Stan realizacji
wniosków**

Wyniki kontroli planowej przedstawiono w 15 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 35 wniosków pokontrolnych. Jedynie w odniesieniu do o wystąpienia pokontrolnego skierowanego do Ministra Sprawiedliwości zostało zgłoszonych dwanaście zastrzeżeń. Dokonane przez Kolegium NIK rozstrzygnięcie tych zastrzeżeń nie miało wpływu na oceny zawarte w wystąpieniu.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania tych wniosków wynika, że do dnia sporządzenia Informacji w pełni zrealizowano 19 z nich, podjęto działania w celu realizacji 10 wniosków, a nie zrealizowano 6 wniosków. W wyniku kontroli rozpoznawczych sformułowano 5 wniosków, które dotychczas nie zostały zrealizowane.

6.2 WYKAZ JEDNOSTEK KONTROLOWANYCH

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Opolu	Ministerstwo Sprawiedliwości	Zbigniew Ziobro ¹⁰⁴	Sformułowano ocenę opisową
2.		Urząd Miasta Opole	Arkadiusz Wiśniewski	Sformułowano ocenę opisową
3.		Starostwo Powiatowe w Krapkowicach	Maciej Sonik	Sformułowano ocenę opisową
4.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Urząd Miejski w Grudziądzu	Robert Malinowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.		Starostwo Powiatowe w Grudziądzu	Edmund Korgol	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.		Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim	Dariusz Wochna	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta Kielce	Wojciech Lubawski	Sformułowano ocenę opisową
8.		Starostwo Powiatowe w Kielcach	Michał Godowski	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
9.		Starostwo Powiatowe w Końskich	Bogdan Soboń	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
10.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Zamość	Andrzej Wnuk	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
11.		Starostwo Powiatowe w Zamościu	Henryk Matej	Sformułowano ocenę opisową
12.		Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie	Józef Kuropatwa	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego	Jacek Wójcicki	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim	Małgorzata Domagała	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.		Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	Mirosław Glaz	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

¹⁰⁴ Od dnia 16 listopada 2015 r., poprzednio funkcję Ministra pełnili: Borys Budka (do dnia 15 listopada 2015 r.); Ewa Kopacz (do dnia 4 maja 2015 r.); Cezary Grabarczyk (od dnia 22 września 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r.)

6.3 ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Potrzeba tworzenia systemu npp

System nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej na etapie przedsądowym jest instytucją nową, dotychczas niefunkcjonującą w obrocie prawnym. Podstawowym powodem przemawiającym za celowością stworzenia przez państwo ram prawnych i organizacyjnych systemu nieodpłatnej pomocy prawnej była potrzeba zapewnienia instytucjonalnego systemu wsparcia osobom, które z uwagi na swój status materialny nie mają możliwości samodzielnego pokrycia kosztów profesjonalnej pomocy prawnej, niezbędnej do ochrony ich praw i wolności na etapie przedsądowym.

Nie ulega wątpliwości, iż poszczególne sfery stosunków publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych, uległy w ostatnich latach daleko idącej komplikacji. W gąszczu przepisów nierzadko nie potrafią odnaleźć się ludzie wykształceni, których status materialny umożliwia jednak skorzystanie w razie potrzeby z odpłatnej profesjonalnej porady prawnej. W tej sytuacji państwo powinno wspierać te osoby, których sytuacja życiowa uniemożliwia uzyskanie odpłatnej pomocy prawnej. To właśnie one najczęściej rezygnują z dochodzenia swych nawet uzasadnionych roszczeń lub praw.

Racją istnienia systemu jest ułatwienie dostępu obywateli do informacji o obowiązującym prawie, w tym wskazanie na konieczność rozwiązywania ich problemów życiowych i unikania sporów sądowych. W ten sposób, w wymiarze makro, systemy takie generują oszczędności w wydatkach socjalnych, przyczyniając się do łagodzenia problemów społecznych. Z tego względu, systemy nieodpłatnej pomocy prawnej mogą być skuteczne tylko wtedy, kiedy są dostępne dla szerokich rzesz beneficjentów.

Wprowadzenie nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie poprzedzającym ewentualne skierowanie sprawy do sądu albo organu administracji publicznej, spowodować powinno wymierne oszczędności związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz administracji publicznej. Jakkolwiek konkretne oszacowanie wpływających z tego tytułu korzyści nie jest możliwe, uzasadniony jest pogląd, iż sprawne działanie systemu jest elementem ograniczającym koszty funkcjonowania zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i administracji publicznej.

Zgodnie z założeniami przyjętymi na etapie przygotowania przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, na funkcjonowanie tego systemu niezbędne jest poniesienie znacznych wydatków. W perspektywie obejmującej 10 lat miały one wynieść ponad 1 047,8 mln zł. Dotychczas wydatki na ten cel z budżetu państwa przekraczają 90 mln rocznie, a środki te, jak wynika z ustaleń kontroli, nie są wydatkowane efektywnie. Poniesienie tych wydatków nie wyrównuje również szans dostępu znacznej grupy potrzebujących do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym.

Niezależnie od podjętej przez państwo inicjatywy w tym zakresie, system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego funkcjonuje w Polsce w ramach działalności organizacji pozarządowych, uniwersyteckich poradni prawnych oraz instytucji publicznych. Przed wejściem w życie ustawy o npp porady prawne i/lub obywatelskie w różnej skali świadczyło ponad 300 organizacji pozarządowych oraz sieć 25 studenckich poradni prawnych¹⁰⁵. Bezpłatnej pomocy udzielają także adwokaci i radcowie prawni w ramach prowadzonej działalności *pro bono*, w tym w ramach ogólnopolskich akcji organizowanych przez samorządy zawodowe tych prawników.

¹⁰⁵ Raport Instytutu Spraw Publicznych (ISP) przygotowany w ramach Programu Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 – *Obywatel i Prawo* Polsko-Amerykańskiej Fundacji, str. 13.

Problematyka dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w przepisach prawa międzynarodowego wiąże się przede wszystkim z zagadnieniami ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, z realizacją podstawowych zasad państwa prawnego, tzn. zasady równości wobec prawa oraz zasady prawa do sądu, w szczególności zaś z koniecznością zagwarantowania należytej ochrony osobom oskarżonym i pozbawionym wolności na wszystkich etapach postępowania karnego.

Art. 14 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹⁰⁶ stanowi, iż wszyscy ludzie są równi przed sądami i trybunałami. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych, bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych (...). Każda osoba oskarżona o popełnienie przestępstwa ma prawo, na zasadach pełnej równości, co najmniej do następujących gwarancji:

- otrzymania niezwłocznie szczegółowej informacji w języku dla niej zrozumiałym o rodzaju i przyczynie oskarżenia;
- dysponowania odpowiednim czasem i możliwościami w celu przygotowania obrony i porozumienia się z obrońcą przez siebie wybranym;
- rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki;
- obecności na rozprawie, bronięcia się osobiście lub przez obrońcę przez siebie wybranego; do otrzymania informacji, jeżeli nie posiada obrońcy, o istnieniu powyższego prawa oraz posiadania obrońcy wyznaczonego dla niej w każdym przypadku, kiedy interesy sprawiedliwości tego wymagają, bez ponoszenia kosztów obrony w przypadkach, kiedy oskarżony nie posiada dostatecznych środków na ich pokrycie;
- przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia i zapewnienia obecności i przesłuchania świadków obrony na tych samych warunkach, co świadków oskarżenia.

Zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰⁷, w ramach prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. O prawie do obrony stanowi wprost także art. 48, według którego każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony. Przepisy o nieodpłatnej pomocy prawnej można wyinterpretować również z innych przepisów umieszczonych w Karcie Praw Podstawowych, takich jak: zasada godności (art. 1), zasada równości wobec prawa (art. 20), prawo do zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych (art. 34), prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41), prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44).

Prawo do pomocy prawnej zostało ustanowione wyraźnie w art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁰⁸. Zgodnie z art. 6 ust. 3 lit. c) Konwencji, każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości. Wprawdzie art. 6 EKPC nie rozciąga na państwa członkowskie wprost

¹⁰⁶ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167).

¹⁰⁷ Dz. U. UE. C. z 2007 r., Nr 303, poz. 1.

¹⁰⁸ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.); dalej jako Konwencja lub EKPC.

obowiązku zagwarantowania pomocy prawnej w sprawach cywilnych, jednak w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁰⁹ utrwalił się pogląd, iż osoby nieposiadające wystarczających środków finansowych powinny mieć zagwarantowaną pomoc prawną, również w sprawach cywilnych, jeśli stanowi to wyraz realizacji prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Dyrektywa 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimum wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze¹¹⁰. Zgodnie z ww. dyrektywą do otrzymania pomocy prawnej uprawnione są osoby, którym brak środków do dochodzenia swoich praw w postępowaniu cywilnym. Pomoc taka powinna w danym państwie członkowskim obejmować dostęp do przedprocesowej porady prawnej, do pomocy prawnej i reprezentacji w sądzie, a także zwolnienie z kosztów postępowania lub wsparcie w ich pokryciu. W dyrektywie 2003/8/WE wspomina się również o możliwości udzielenia pomocy prawnej osobom chcącym skorzystać z alternatywnych form rozstrzygnięcia sporów.

Wszystkie osoby biorące udział w sporze cywilnym lub handlowym objętym niniejszą dyrektywą muszą mieć możliwość obrony swoich praw przed sądem, nawet jeśli sytuacja materialna tych osób czyni niemożliwym poniesienie przez nie kosztów procesu. Pomoc prawna powinna obejmować przedprocesową poradę prawną służącą rozstrzygnięciu sporu przed wniesieniem sprawy do sądu, pomoc prawną w trakcie wnoszenia sprawy do sądu oraz reprezentowanie w sądzie, a także pomoc w kosztach procesu lub zwolnienie z powyższych kosztów. Pomoc prawna przyznawana w państwie członkowskim, w którym mieści się sąd, obejmuje m.in. tłumaczenie dokumentów żądanych przez sąd lub przez właściwy organ i przedłożonych przez beneficjenta, koniecznych dla rozstrzygnięcia sporu, koszty związane z poradą miejscowego prawnika lub innej osoby uprawnionej przez sąd do udzielenia porady prawnej poniesione w tym państwie członkowskim do czasu otrzymania wniosku o pomoc prawną przez państwo członkowskie, w którym mieści się sąd.

Zgodnie z Zaleceniem nr R (93) 1 Komitetu Ministrów państw członkowskich o skutecznym dostępie do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa przyjętym w dniu 8 stycznia 1993 r. rolą państw członkowskich jest ułatwianie dostępu do prawa osobom najuboższym m.in. poprzez: propagowanie - tam, gdzie jest to konieczne - działań uświadamiających środowiskom prawniczym istnienie problemu osób najuboższych, promowanie usług prawnych dla najuboższych, zwracanie kosztów pomocy prawnej dla najuboższych, nie wykluczając możliwości pokrywania skromnej części kosztów przez osoby korzystające z takiej pomocy, gdy tak przewiduje prawo krajowe. Władze państw członkowskich odpowiedzialne za ustalanie polityki w zakresie efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości winny konsultować się z organizacjami pozarządowymi i społecznymi działającymi w tej dziedzinie.

W celu zagwarantowania dostępu do sądu osobom o niskim statusie materialnym Komitet Rady Ministrów przyjął również inne zalecenia (rekomendacje). Wśród nich należy wymienić:

- zalecenie nr 76(5) o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych;
- zalecenie nr 78(8) w sprawie pomocy prawnej i doradztwa;
- zalecenie nr R(92)1 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich o skutecznym dostępie do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa.

Z uwagi na niewiążący charakter tych regulacji ich rola na płaszczyźnie wymiaru sprawiedliwości ograniczona jest jedynie do wytyczenia kierunków

¹⁰⁹ Dalej: ETPCz.

¹¹⁰ Dz. U. UE. L. z 2003 r., Nr 26, poz. 41.

organizacji sądownictwa, które odpowiadałyby standardom określonym w art. 6 Konwencji.

Przepisy prawa krajowego

W świetle przepisów Konstytucji RP prawo do uzyskania wsparcia państwa w formie nieodpłatnej pomocy prawnej jest wywodzone z treści wyrażonej w art. 32 ustawy zasadniczej zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa oraz prawa do równego traktowania przez władze publiczne, jak również zagwarantowanego w art. 45 Konstytucji prawa do sądu, tj. prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd, w tym wyrażonego w art. 42 ust. 2 Konstytucji prawa do obrony we wszystkich stadiach postępowania karnego. Z kolei, art. 77 ust. 2 Konstytucji przewiduje zakaz wynikającego z przepisów ustawowych zamykania drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych wolności i praw, zaś z art. 78 wynika prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie. Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej można wywieść także z treści innych przepisów ustawy zasadniczej: art. 61, stanowiącego o prawie do informacji publicznej, w tym prawa do informacji o obowiązujących przepisach prawnych, art. 64 ust. 2 przewidującego równą dla wszystkich ochronę prawa własności, w tym możliwości korzystania z prawnych instrumentów tej ochrony, art. 67 stanowiącego o prawie do zabezpieczenia społecznego, w ramach którego mieści się także prawo do wsparcia w zakresie wymagającym informacji i porady prawnej, art. 69, przewidującego obowiązek udzielania przez władze publiczne osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej, co obejmuje także kwestie adekwatnej do sytuacji tych osób pomocy prawnej, art. 71, zgodnie z którym rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne oraz matki przed i po urodzeniu dziecka mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych, w tym pomocy prawnej oraz art. 72 ust. 2, stanowiącego o obowiązku udzielania przez władze publiczne pomocy dzieciom pozbawionym władzy rodzicielskiej.

Ustawa o npp

Zgodnie z przepisami ustawy o npp zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej zostało powierzone do realizacji powiatom, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, przy czym ustawodawca przewidział, że zadanie to powiat może realizować samodzielnie lub też w porozumieniu z gminami (art. 8 ust. 1). W przypadku wspólnej realizacji zadania przez ww. jednostki samorządu terytorialnego, zasady współpracy w tym zakresie określa porozumienie odpowiadające wymogom art. 9 ust. 1 ustawy, do których należy w szczególności określenie: gminnych lub powiatowych lokali, w których będą usytuowane punkty npp; harmonogramu wskazującego dni i godziny, w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna oraz zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych adwokatom i radcom prawnym udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej. Powiat corocznie, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o npp zawiera z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 prowadzenie połowy punktów powiat zobowiązany jest powierzyć organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, wyłanianej corocznie w otwartym konkursie ofert, przeprowadzanym na podstawie przepisów ustawy o dppiw. W przypadku samodzielnej realizacji zadania, starosta zobowiązany jest do wskazania powiatowych lokali, w których będą usytuowane punkty npp oraz określenia harmonogramu ich funkcjonowania, udostępnienia tych informacji w BIP (art. 9 ust. 2 i ust. 3), a także poinformowania o przyjętych w tym zakresie rozwiązaniach dziekana ORA i dziekana OIRP, jeżeli nie doszło do zawarcia porozumień z tymi podmiotami w ustawowym terminie, tj. do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyło to porozumienie (art. 10 ust. 2). W oparciu o przekazane informacje dziekan ora i dziekan oirp wskazuje

odpowiednio adwokatów i radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Do obowiązków starosty należy także kontrola wykonania umowy zawartej z organizacją pozarządową (art. 11 ust. 8)¹¹¹, a także realizacja obowiązków administratora danych osobowych w odniesieniu do danych osób uprawnionych do otrzymania pomocy, zawartych w składanych na podstawie ustawy oświadczeniach.

Wojewoda zawiadamiany jest przez powiat o porozumieniach zawartych z ORA i OIRP oraz o wskazaniu adwokatów i radców prawnych przez dziekanów, gdy nie dojdzie do zawarcia takich porozumień (art. 10 ust. 3); jest także adresatem przekazywanej przez starostę na podstawie art. 12 zbiorczej informacji o wykonaniu zadania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu. Biorąc pod uwagę, iż przedmiotowe zadanie realizowane jest przez powiat jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, wojewoda uprawniony jest do kontroli jego wykonania na podstawie przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej. W ramach przyjętego w ustawie systemu, adwokaci i radcowie prawni udzielają nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem i stosownie do art. 7 ustawy o npp zobowiązani są do dokumentowania każdego przypadku tej pomocy w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej, sporządzanej zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie npp oraz do terminowego przekazywania staroście ww. kart nieodpłatnej pomocy prawnej wraz z oświadczeniami składanymi przez osoby uprawnione do uzyskania pomocy, tj. do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego.

Do zadań Ministra Sprawiedliwości należy coroczne (w terminie do 30 czerwca następnego roku) dokonywanie oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹¹² (art. 16 ust. 1 ustawy o npp) i informowanie o wynikach dokonanej oceny Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (art. 16 ust. 2). Organem opiniodawczo-doradczym Ministra Sprawiedliwości jest powołana na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o npp Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej¹¹³. Zgodnie z tym przepisem powołanie Rady nie jest jednak obligatoryjne i stanowi uprawnienie Ministra Sprawiedliwości, a nie jego obowiązek. Do kompetencji Rady NPP należą: analiza wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej; zgłaszanie propozycji w zakresie usprawnienia organizacji systemu; opiniowanie projektów aktów prawnych w ww. zakresie oraz wyrażanie opinii w innych sprawach z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (art. 17 ust. 3).

Katalog osób uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej został ustalony w art. 4 ust. 1 ustawy o npp i obejmuje następujące osoby fizyczne:

- a) osoby korzystające z pomocy społecznej – uprawnione do pomocy są osoby, którym w okresie dwunastu miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie pomocy zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej. Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*¹¹⁴ świadczenia te mogą mieć charakter pieniężny¹¹⁵ lub niepieniężny¹¹⁶ i co do zasady przyznawane są w drodze decyzji

¹¹¹ Kontrola ma być przeprowadzana w oparciu o art. 17 ustawy o dppiw.

¹¹² Ocena została sporządzona przez Ministra Sprawiedliwości 23 czerwca 2017 r.

¹¹³ Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie powołania Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej (Dz. Urz. MS., poz. 224).

¹¹⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1769, ze zm.

¹¹⁵ Tj. zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone na podstawie ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. *o cudzoziemcach* (Dz. U. z 2016 r., poz. 1990, ze zm.) oraz wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.

¹¹⁶ Tj. praca socjalna, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach

- administracyjnej, przy czym świadczenia niepieniężne w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymagają wydania decyzji¹¹⁷. Osoby te wykazują swoje prawo do uzyskania pomocy poprzez przedłożenie oryginału lub odpisu decyzji o przyznaniu świadczeń lub zaświadczenia o udzieleniu świadczeń udzielanych bez wydawania decyzji;
- b) członkowie rodzin wielodzietnych – uprawnione do pomocy są osoby posiadające ważną Kartę Dużej Rodziny, która przyznawana jest na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o *Karcie Dużej Rodziny*¹¹⁸. Osoby te wykazują uprawnienie do uzyskania pomocy poprzez przedłożenie ważnej Karty Dużej Rodziny;
 - c) kombatanci i weterani – uprawnienie do uzyskania pomocy są kombatanci i osoby, którym przysługują uprawnienia określone w ustawie o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (na podstawie zaświadczenia Szef Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych o przyznaniu ww. uprawnień) oraz weterani walk poza granicami kraju (na podstawie ważnej legitymacji weterana albo legitymacji weterana poszkodowanego, wydanych na podstawie art. 9 ustawy o weteranach działań poza granicami państwa);
 - d) osoby spełniające kryterium wieku, tj. osoby, które nie ukończyły 26 lat i osoby, które ukończyły 65 lat - na podstawie dokumentu stwierdzającego tożsamość;
 - e) osoby w sytuacjach nadzwyczajnych, tj. osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty – na podstawie oświadczenia, że zachodzi jedna z ww. okoliczności;
 - f) od dnia 1 stycznia 2017 r.¹¹⁹ także kobiety w ciąży – na podstawie dokumentu potwierdzającego ciążę.

Nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie, przy czym punkty te mogą być usytuowane zarówno w lokalach gminnych (na podstawie porozumienia zawartego przez powiat z gminą), jak i powiatowych (art. 8 ust. 3 ustawy o npp). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o npp prowadzenie połowy punktów¹²⁰ należy powierzyć organizacji pozarządowej, prowadzącej działalność pożytku publicznego, którą wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, przeprowadzonym na podstawie przepisów ustawy o dppiw. Czynności przeprowadzenia konkursu obejmują: ogłoszenie otwartego konkursu ofert (art. 13), powołanie komisji konkursowej (art. 15 ust. 2a-2f), weryfikację ofert złożonych w konkursie i jego rozstrzygnięcie (art. 15 ust. 1, ust. 2g-2j) oraz zawarcie umowy z organizacją, której powiat powierza prowadzenie punktów npp (art. 15 ust. 4), przy czym umowa ta – zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy o npp – powinna zawierać co najmniej elementy wymienione w art. 6 ust. 2 pkt 1 i pkt 3-6 ustawy o npp. O powierzenie prowadzenia punktów może ubiegać się organizacja spełniająca

wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie - w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych.

¹¹⁷ Art. 106 ust. 1 i ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

¹¹⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1832 ze zm.

¹¹⁹ Na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin "Za życiem" (Dz. U. poz. 1860) dodano pkt 8 w art. 4 ustawy o npp.

¹²⁰ 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.

wymogi określone w art. 11 ust. 6 ustawy o npp, a z konkursu należy wykluczyć organizację, która w okresie dwóch lat poprzedzających przystąpienie do otwartego konkursu ofert nie rozliczyła się z dotacji przyznanej na wykonanie zadania publicznego lub wykorzystywała dotację niezgodnie z celem jej przyznania, jak również organizacją pozarządową, z którą starosta rozwiązał umowę, przy czym termin dwóch lat biegnie odpowiednio od dnia rozliczenia się z dotacji i zwrotu nienależnych środków wraz z odsetkami albo rozwiązania umowy¹²¹.

Pomoc prawna udzielania jest w punktach npp przez prawników, spełniających opisane wyżej kryteria, odpowiednio na podstawie: umowy zawartej z powiatem (adwokaci i radcowie prawni) oraz umów zawieranych między organizacją pozarządową a adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub prawnikiem¹²². Lokale, w których udzielana jest pomoc prawna winny spełniać wymogi określone w § 5 rozporządzenia w sprawie npp, a ponadto w treści umów zawieranych przez powiat z adwokatami, radcami prawnymi i organizacjami pozarządowymi należy wskazać niezbędne urządzenia techniczne, w tym zapewniające dostęp do bazy aktów prawnych oraz określić zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych, umożliwiającego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 6 ust. 2 pkt. 4 i 5 oraz 11 ust. 7 ustawy o npp). Każdy przypadek udzielenia pomocy dokumentowany jest przez osobę, która pomoc tą świadczy poprzez sporządzenie karty npp, zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie npp. Karty te przekazywane są staroście w terminie do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego w sposób uniemożliwiający powiązanie karty nieodpłatnej pomocy prawnej z oświadczeniem osoby uprawnionej (art. 7 ust. 2, art. 11 ust. 5 i 8). Informacje o lokalizacji punktów oraz harmonogramie ich pracy podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 9 ust. 3).

Kwestie związane z finansowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej uregulowane zostały w rozdziale 5 ustawy o npp „Finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej” (art. 19 i 20). Zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest finansowane z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie powiatom dotacji celowej (art. 19 ust. 1). Wysokość dotacji ustalana jest corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Dotacja na finansowanie tego zadania jest przeznaczana w 97% na wynagrodzenia z tytułu umów, zawieranych z adwokatami, radcami prawnymi i organizacjami pozarządowymi, a w 3% - na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania (art. 20 ust. 1 ustawy o npp). Kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej, określonej corocznie w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości i mnożnika, obliczanego według zasad opisanych w art. 20 ust. 4 tej ustawy.

W związku z wejściem w życie przepisów ustawy o npp, w wyniku nowelizacji dokonanej na mocy art. 21 i art. 22 tej ustawy, stosownym zmianom uległy także przepisy ustawy *Prawo o adwokaturze*¹²³ oraz ustawy *o radcach prawnych*¹²⁴ poprzez dodanie do katalogu zadań samorządu zawodowego adwokatury i samorządu zawodowego radców prawnych obowiązku współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnieniu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej¹²⁵ oraz rozszerzenie kompetencji,

¹²¹ Art. 11 ust. 11 ustawy o npp.

¹²² Zgodnie z art. 11 ust. 6 pkt. 2 ustawy o npp o powierzenie prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej może ubiegać się organizacja pozarządowa, która przedstawi zawarte umowy lub promesy ich zawarcia z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub prawnikiem spełniającym wymagania określone w art. 11 ust. 3 pkt 2 tej ustawy. W przypadku niezawarcia takich umów starosta nie zawiera umowy z organizacją pozarządową albo rozwiązuje ją za dwutygodniowym wypowiedzeniem (art. 11 ust. 9).

¹²³ Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2017 r. poz. 2368 ze zm.); dalej: ustawa Prawo o adwokaturze.

¹²⁴ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1870, ze zm.); dalej: ustawa o radcach prawnych

¹²⁵ Art. 3 ust. 1 pkt 5a) ustawy Prawo o adwokaturze oraz art. 41 pkt 5a) ustawy o radcach prawnych.

odpowiednio: Naczelnej Rady Adwokackiej oraz Krajowej Rady Radców Prawnych o uchwalanie regulaminu dotyczącego zasad wyznaczania adwokatów/radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej¹²⁶. W wyniku realizacji ww. uprawnień, regulaminy wyznaczania adwokatów i radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie o npp zostały przyjęte przez właściwe w tym zakresie organy samorządu zawodowego: uchwałą nr 40/2015 Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 19 września 2015 r. oraz uchwałą nr 278/IX/2016 Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 20 lipca 2016 r.

Zgodnie z art. 4 ust. 7 ustawy o npp starosta jest administratorem danych osobowych zawartych w następujących oświadczeniach, składanych przez osoby uprawnione do uzyskania pomocy:

- oświadczeniu o niewydaniu wobec osoby uprawnionej do świadczeń z pomocy społecznej decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia (art. 4 ust. 3 ustawy o npp);
- oświadczeniu o istnieniu uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej¹²⁷ i niemożności przedstawienia stosownych dokumentów w tym zakresie z uwagi na sytuację kryzysową lub zdarzenie losowe (art. 4 ust. 4 ustawy o npp);
- oświadczeniu o istnieniu okoliczności wskazujących na wystąpienie klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, skutkujących powstaniem sytuacji zagrożenia lub poniesieniem straty (art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy o npp);
- oświadczeniu o świadomości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym (art. 11 ust. 4 ustawy o npp – zgodnie z ust. 5 tego przepisu do tego rodzaju oświadczeń stosuje się odpowiednio art. 4 ust. 7 ustawy o npp).

- **Ochrona danych osobowych**

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych, do obowiązków administratora danych przetwarzającego dane osobowe należy dołożenie szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności zapewnienie, aby dane te były: przetwarzane zgodnie z prawem; zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami, merytorycznie poprawne i adekwatne w stosunku do celów, w jakich są przetwarzane oraz przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osób, których dotyczą, nie dłużej niż jest to niezbędne do osiągnięcia celu przetwarzania.

Administrator danych, a więc ten, kto decyduje o celach i środkach przetwarzania danych osobowych może bądź sam przetwarzać dane, bądź powierzyć to innemu podmiotowi. Następuje to w drodze umowy sporządzonej na piśmie - na podstawie art. 31 ustawy o ochronie danych osobowych. W przypadku świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, podmioty udzielające pomocy prawnej, na podstawie zawieranych z nimi umów przetwarzają dane osobowe osób korzystających z takiej pomocy. W związku z tym, że są to podmioty zewnętrzne, starosta jako administrator danych powinien powierzyć im przetwarzanie danych osobowych w drodze umowy, w której określony zostanie zakres i cel przetwarzania danych osobowych. (art. 31 ust. 2). Ponadto podmiot, któremu powierza się przetwarzanie danych osobowych ma obowiązek podjęcia środków zabezpieczających zbiór danych osobowych przewidzianych w tej ustawie, jak również ponosi odpowiedzialność za przetwarzanie danych niezgodnie z umową, niezależnie od odpowiedzialności administratora danych (art. 31 ust. 3 i 4). Tego rodzaju umowa zapewnia właściwą ochronę danych osobowych przetwarzanych przez inne podmioty niż administrator danych – w tym przypadku osoby i podmioty

¹²⁶ Art. 58 pkt 12 lit. l) ustawy Prawo o adwokaturze oraz art. 60 pkt 8 lit. g) ustawy o radcach prawnych.

¹²⁷ Według wszystkich kryteriów podmiotowych określonych w art. 4 ust. 1 ustawy o npp, z wyjątkiem przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej skutkujących powstaniem sytuacji zagrożenia lub poniesieniem straty.

- Prezydencki
projekt
nowelizacji
ustawy o npp

udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umów zawartych z powiatem.

W dniu 2 sierpnia 2017 r. Prezydent RP przedstawił Sejmowi RP projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1868).

W uzasadnieniu nowelizacji wskazuje się, że zmiany zawarte w tym projekcie przede wszystkim na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy, usprawnienie regulacji ustawy dotyczących wyłaniania organizacji pozarządowych świadczących nieodpłatną pomoc prawną, umożliwienie tym organizacjom świadczenia, w ramach ustawy, dodatkowo nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz ograniczenie wyłączeń przedmiotowych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. W treści uzasadnienia wskazano na korzyści płynące ze wprowadzenia możliwości świadczenia poradnictwa obywatelskiego w ramach istniejącego systemu. Jako szczególnie preferowane dziedziny poradnictwa obywatelskiego ujęto porady dla osób zadłużonych, w sprawach mieszkaniowych, w zakresie zabezpieczenia społecznego, problemy wynikające z aktualnych ważnych problemów społecznych.

Ponadto w projekcie przewiduje się powiązanie regulacji ustawowych z postępowaniami sądowymi m.in. poprzez umożliwienie uzyskania w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej informacji prawnej nie tylko na etapie przedsądowym, ale również w toku postępowania. Kolejnym elementem tego rodzaju powiązania jest nałożenie na osobę udzielającą nieodpłatnej pomocy prawnej obowiązku poinformowania o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową.

W projekcie ustawy zdecydowano się również na dopuszczenie prowadzenia mediacji, jako jednej z form udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Aktualnie brak jest systemowego rozwiązania zapewniającego dostęp do nieodpłatnej mediacji na etapie przedsądowym. Wskazuje się, że alternatywne metody rozwiązywania sporów tworzą szansę na rozwiązywanie konfliktów bez konieczności odwoływania się do klasycznych porad prawnych oraz, co szczególnie istotne, do drogi sądowej. W szczególności w sprawach rodzinnych, ze względu na dobro małoletniego dziecka, lepszym sposobem jest rozwiązanie sporu pomiędzy rodzicami w drodze mediacji, niż rozstrzygnięcie go przez sąd. Proponowana zmiana ma związek z faktem, że w dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 935), która wprowadza możliwość prowadzenia mediacji przed organami administracji publicznej.

W projekcie ustawy proponuje się rozszerzenie katalogu osób uprawnionych do otrzymania npp m.in. o:

- osoby, których dochód członka rodziny, w rozumieniu przepisów o świadczeniach rodzinnych osiągnięty w okresie ostatnich 3 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, nie przekroczył 2 000 zł, a w przypadku osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe – 3 000 zł;
- osoby, które uzyskały decyzję o przyznaniu świadczenia wychowawczego na pierwsze dziecko na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci¹²⁸;
- osoby bezrobotne, niepełnosprawne, objęte innymi systemami pomocy publicznej, takimi jak pomoc społeczna, wsparcie rodziny, przeciwdziałanie przemocy domowej, profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych lub kuratela sądowa;
- repatriantów w okresie 5 lat od nabycia obywatelstwa oraz obywateli polskich powracających z ponad 5-letniej migracji w ciągu roku od powrotu;

¹²⁸ Dz. U. poz. 195, ze zm.

- osoby, które pełnią funkcję rodziny zastępczej lub prowadzą rodzinny dom dziecka.

Projekt modyfikuje też przepisy regulujące funkcjonowanie Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej. Propozycje zmian odnoszą się do przepisów regulujących kwestie związane z powoływaniem i odwoływaniem członków Rady i zmierzają do usprawnienia jego funkcjonowania.

W dniu 30 stycznia 2018 r. do Sejmu RP wpłynął również poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Jego autorzy proponują zniesienie podmiotowych kryteriów dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i przyznanie uprawnienia do takiej pomocy wszystkim osobom fizycznym (druk nr 2253).

6.4 WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH I LITERATURY FACHOWEJ DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz.167-zał.).
2. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284, ze zm.).
3. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. C. z 2007 r., Nr 303, poz.1).
4. Dyrektywa Rady 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze (Dz. U. UE. L. z 2003 r., Nr 26, poz.41).
5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz.483, ze zm).
6. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r., poz.524).
7. Ustawa dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2030).
8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r., poz.1868, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2017 r., poz.2368, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1870, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450).
12. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077).
13. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, ze zm.).

14. Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2017 r., poz. 1832, ze zm.).
 15. Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2018 r., poz. 276, ze zm.).
 16. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz. U. Nr 205, poz. 1203, ze zm.).
 17. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 922, ze zm.).
 18. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r., poz. 2234, ze zm.).
 19. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092).
 20. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 318).
 21. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r., poz. 1300).
 22. Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1184).
 23. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024).
 24. Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 października 2015 r. w sprawie powołania Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej (Dz. Urz. MS., poz. 224).
1. Ł. Bojarski, Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2003.
 2. A. Dudak, Istota i znaczenie edukacji prawnej w kształtowaniu społeczeństwa otwartego, <https://pbn.nauka.gov.pl/polindex-webapp/browse/issue/journalissue-879e8f2e-1811-4c88-bc82-c66a47f207a>.
 3. K. Jadach, Pedagogika prawa w polskiej szkole, https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/13693/1/SE_34_2015_Katarzyna_Jadach.pdf.
 4. A. Kulikowska, Prawo do pomocy prawnej w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Studenckie Zeszyty Naukowe, 2016, vol. IXI, Nr 30.
 5. E. Leszczyńska, M. Pacholska, Edukacja prawna w szkole, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa, 2015.

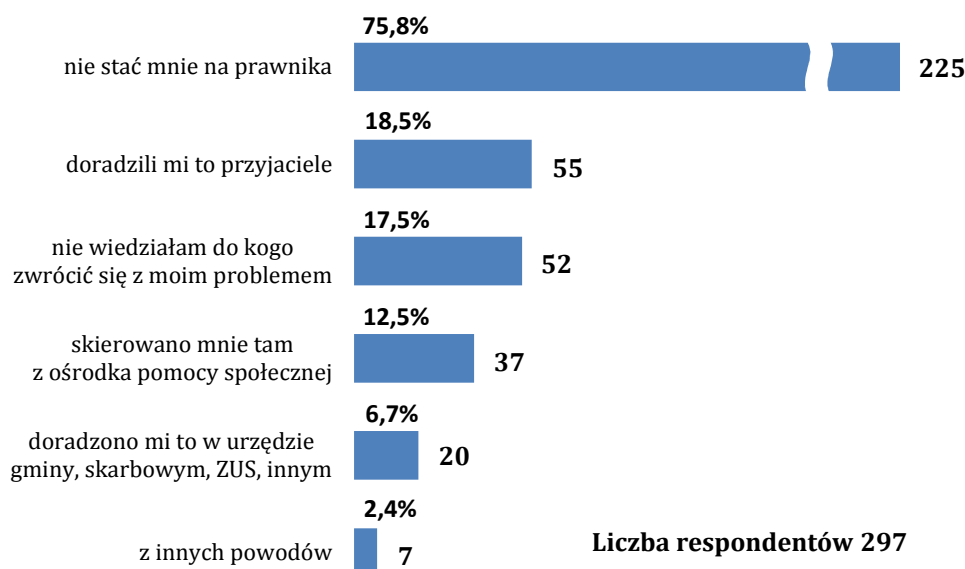
6. J. Winczorek, O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa, *Państwo i Prawo*, 2016, nr 12.
7. J. Winczorek, Metodologia badań empirycznych nad pomocą prawną. Stan obecny i perspektywy rozwoju. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCVI, 2015.
8. Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych, Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2012.
9. Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje, red. G. Wiaderek, Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2014.

6.5 WYNIKI BADANIA ANKIETOWEGO

W trakcie kontroli przeprowadzono anonimowe badanie na grupie 454 osób w celu uzyskania dodatkowych danych i informacji o funkcjonowaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Ankiety skierowano do beneficjentów systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach npp. Jej celem było m.in. pozyskanie informacji skąd beneficjenci dowiedzieli się o możliwości uzyskania takiego wsparcia, co było powodem decyzji o skorzystaniu z takiej możliwości, czy uzyskana porada był zrozumiała i czy przyczyniła się do rozwiązania problemu. Od osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną pozyskano natomiast informacje dotyczące świadomości prawnej beneficjentów oraz skali, powodów i grup osób, którym odmówiono udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Zdecydowanie najczęstszą przyczyną, która powodowała zainteresowanie możliwością skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej (76%) była sytuacja majątkowa beneficjenta, która nie umożliwiała skorzystania z odpłatnych porad oferowanych przez radców prawnych i adwokatów.

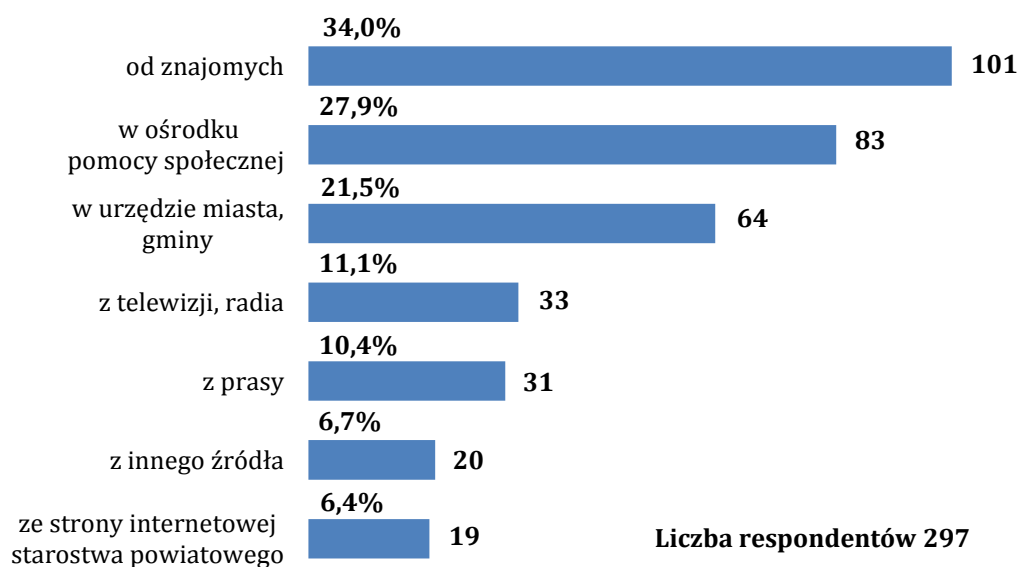
Wykres nr 2 Przyczyny skorzystania z pomocy udzielanej w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Najskuteczniejszymi formami informowania o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej były informacje przekazywane między osobami zainteresowanymi (34%), uzyskane w ośrodku pomocy społecznej (28%) oraz w urzędzie gminy / miasta (22%). Mało efektywne okazały się metody polegające na wykorzystaniu Internetu. Również niewielka liczba beneficjentów (11%) wskazała, że takie informacje pochodziły z prasy, radia i telewizji.

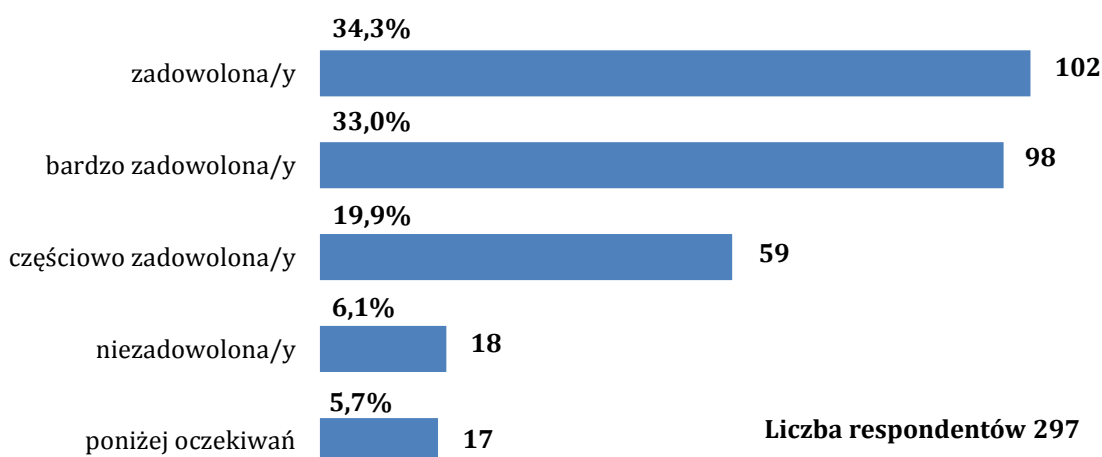
Wykres nr 3 Źródło wiedzy o możliwości skorzystania z punktu nieodpłatnej pomocy prawnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Przeważająca większość beneficjentów była zadowolona z uzyskanej pomocy, która zdaniem tych osób umożliwiła skuteczne rozwiązanie problemów. Po 6% beneficjentów wyraziło swoje niezadowolenie lub uznało otrzymaną pomoc jako nie spełniającą oczekiwań.

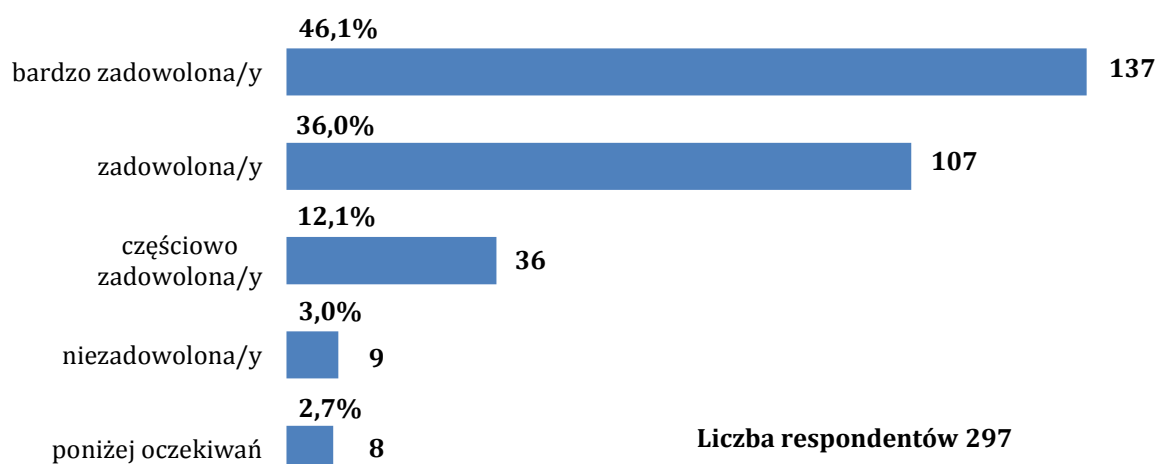
Wykres nr 4 Skuteczność udzielonej w punkcie pomocy prawnej



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Dla większości osób (72%) uzyskana porada była zrozumiała, co świadczy, że przekaz ten dostosowany został do potrzeb odbiorcy.

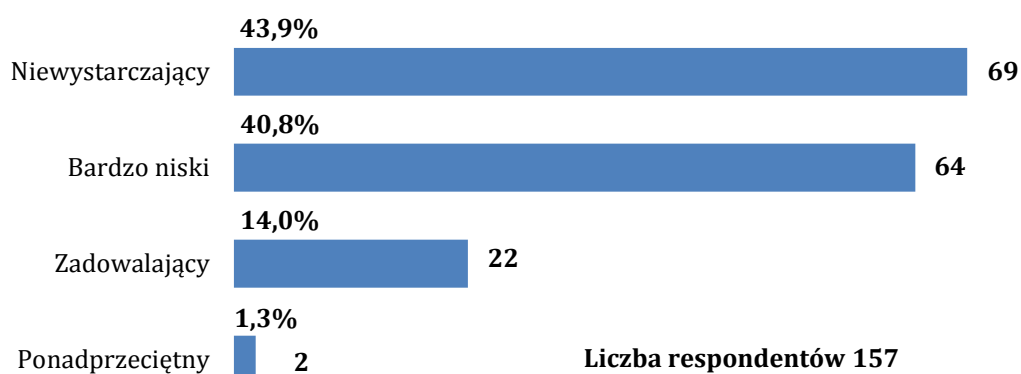
Wykres nr 5 Poziom zadowolenia ze sposobu rozwiązania problemu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Zdaniem osób udzielających nieodpłatnych porad prawnych, świadomość prawna beneficjentów była niewystarczająca (44%) lub bardzo niska (41%). Jedynie 13% z nich oceniło taką świadomość na poziomie zadowalającym.

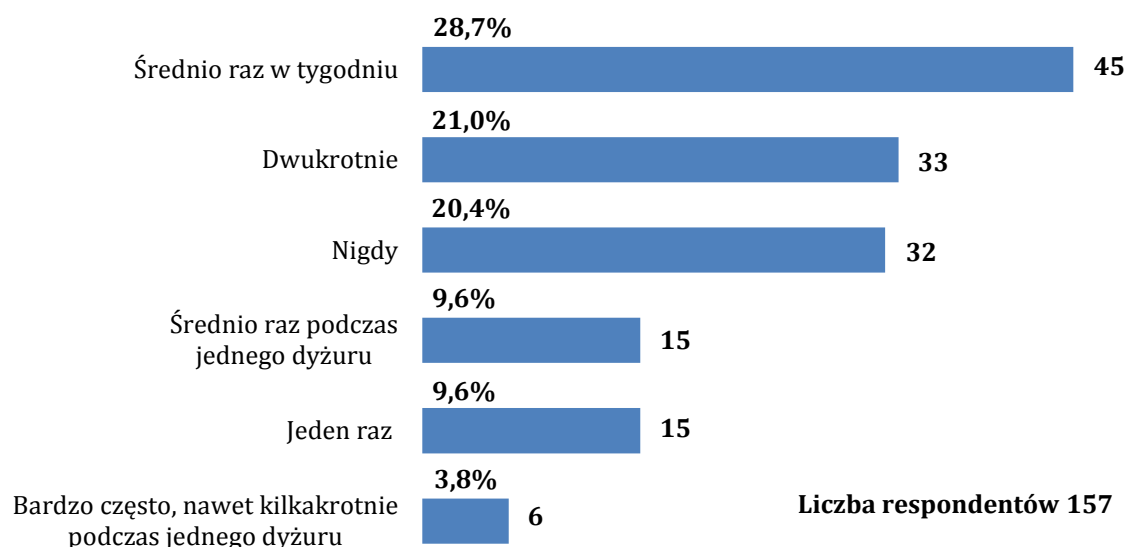
Wykres nr 6 Stopień świadomości prawnej osób zgłaszających się o udzielenie pomocy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Wśród osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną tylko jedna piąta z nich nigdy nie odmówiła udzielenia pomocy prawnej osobie zgłaszającej się do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Prawie w 30% przypadków taka odmowa następowała średnio raz w tygodniu.

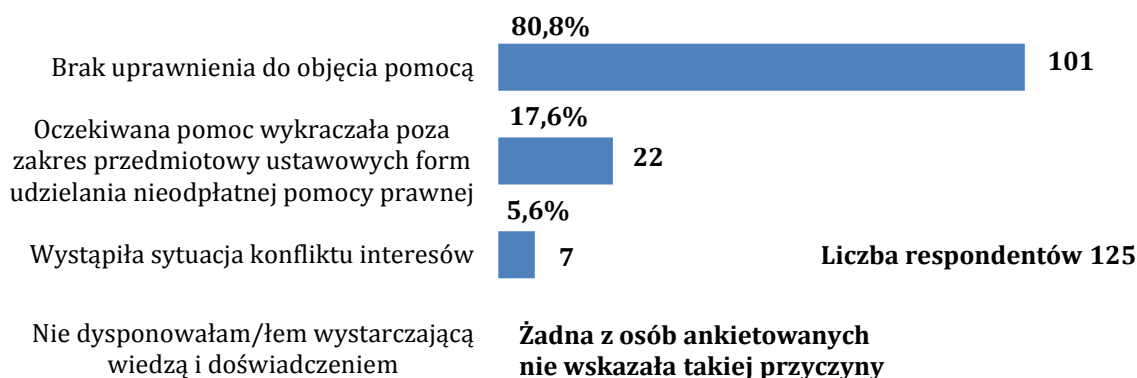
Wykres nr 7 Odmowy udzielenia pomocy prawnej osobie zgłaszającej się do punktu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Zdaniem udzielających pomocy prawnej najczęstszą przyczyną odmowy udzielenia takiego wsparcia był brak uprawnienia osoby zgłaszającej do objęcia taką formą wsparcia (64%). Drugim z najczęstszych powodów takiego stanu był fakt, że oczekiwana pomoc wykracza poza zakres przedmiotowy ustawowych form udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (13%). Tylko w nielicznych przypadkach przyczyną takiej odmowy był konflikt interesów uniemożliwiający podjęcie się przez prawnika rozwiązania problemu zgłaszanego przez beneficjenta

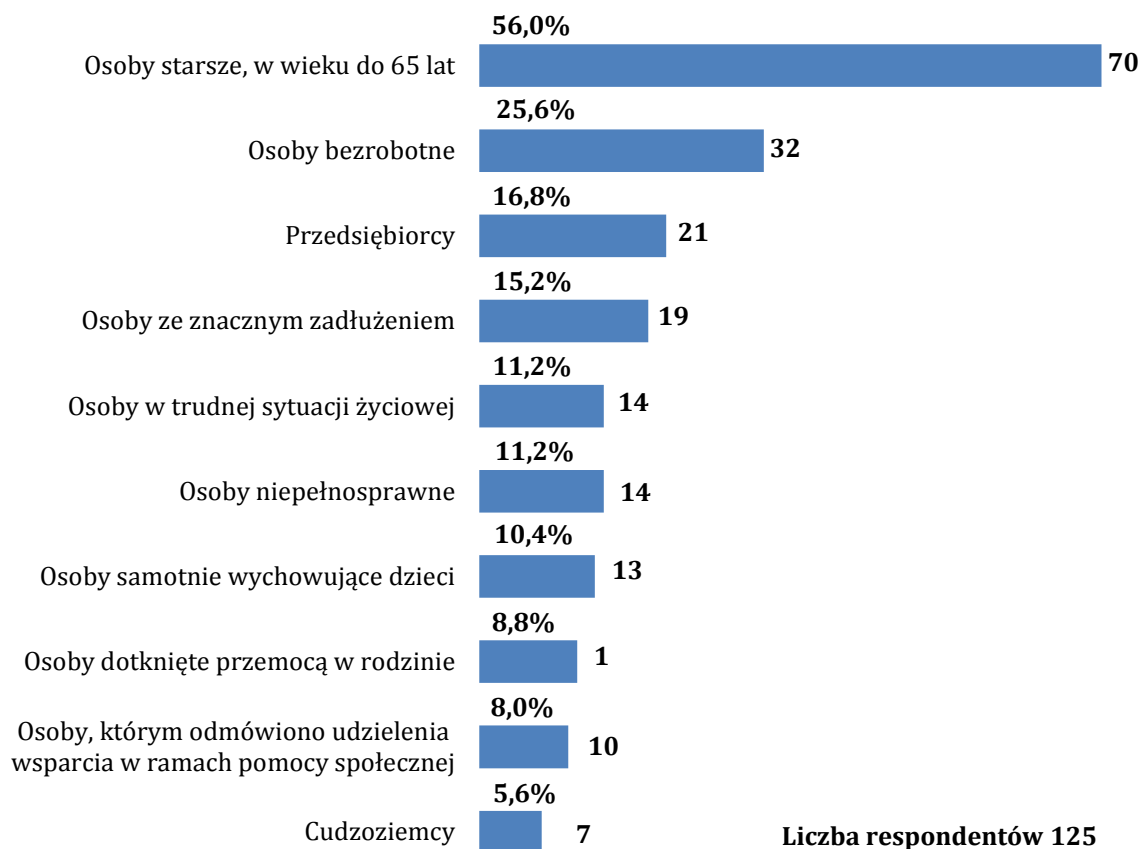
Wykres nr 8 Przyczyny odmowy udzielenia pomocy osobie zgłaszającej się do punktu



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Zdecydowana większość osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej wskazała, że grupami społecznymi, którym najczęściej odmawiano udzielania wsparcia były osoby starsze, które nie ukończyły 65 lat (45%) oraz osoby bezrobotne (20%). Najmniej takich przypadków dotyczyło natomiast cudzoziemców (4%).

Wykres nr 9 Grupy osób, którym odmówiono udzielenia pomocy z uwagi na brak ustawowych uprawnień



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego.

Uwagi beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej dotyczące funkcjonowania systemu npp zamieszczone w ankietach NIK:

Jestem bardzo zadowolona, że są takie punkty npp, gdzie można skorzystać z pomocy prawnej
Wymaga poświęcenia większej uwagi w sprawach
Nie należy likwidować tego rodzaju placówki
Pomoc prawna jest niezwykle potrzebna dla ludzi w podobnych do moich warunkach finansowych i społecznych
Cenna możliwość, może warto poszerzyć dostępność dla innych grup wiekowych
Młody adwokat udzielił porady w sposób nie bardzo zrozumiały. Przecież nikt nie zmusza tego pana do siedzenia i udzielania pomocy prawnej
Ta pomoc w naszym małym mieście jest bardzo potrzebna
Taka pomoc powinna istnieć w każdym mieście
Ważne dla petenta, żeby wytłumaczyć problem językiem zrozumiałym dla wszystkich
Są bardzo potrzebne dla osób o niskim dochodzie, powinni mieć dostęp wszyscy emeryci
Prawnicy nie przykładają się do danej sprawy, co będzie za darmo pracował

Więcej takich punktów, żeby szybciej tam dotrzeć, lepsze informacje np. w prasie, nie wszyscy posiadają dostęp do Internetu
Pan zaoferował pomoc w napisaniu pozwu, którego wzór ściągnął z Internetu i przez zawarty tam błąd sąd do czasu sprawy nie uznał wniosku o alimenty
Takie placówki są niezbędne i bardzo potrzebne. Gdyby ich było kilka w naszym mieście, to zapewne będą wykorzystywane przez zainteresowanych
Bardzo dobrze, że taka pomoc jest dla tych małych
Dwukrotnie zwracałam się do osób na dyżurach ale poza spisaniem moich personaliów rozwiązania nie otrzymałam. Niemniej jednak skuteczność takich akcji jest wskazana i słuszna. Wielu ludzi, szczególnie starych takiej pomocy potrzebuje.
Kolejna bezsensowna reklama władzy
Odebrałam wrażenie, że jaka zapłata taka porada
Więcej informacji w telewizji i radiu, prasie
Taka pomoc jest bardzo potrzebna. Dziękuję
Prawnicy kierują do prywatnych mecenasów, na których mnie nie stać
Żeby grupy ludzi zarabiających najmniej lub bez dochodu w przedziale wiekowym 26-65 lat mogła skorzystać też z pomocy
Więcej takich punktów dla ludności
System jest bardzo dobry oby był trwały. Dziękuję
Czułem, że to nie do końca anonimowe. Za dużo druczków do wypełnienia
Uważam, że powinien nadal istnieć i funkcjonować taki system nnp, który dużo nam pomaga w rozwiązywaniu niektórych problemów
Prawnik (Pan) był bardzo miły i kompetentny. Dziękuję
Powinno być więcej informacji, że takie coś jest
Chciałabym aby punkt ten był otwarty więcej niż dwa razy w tygodniu
Pomoc prawna jest bardzo potrzebna dla ludzi biednych
Aby osoba obsługująca słuchała a nie tylko oceniała
Taka pomoc jest bardzo potrzebna. Dziękuję
Pomoc polegała na skierowaniu mnie do sądu i napisaniu samej o adwokata z urzędu. Pani adwokat kazała wynająć prywatnie adwokata bo sama nie dam rady.

6.6 ZESTAWIENIE PODSTAWOWYCH INFORMACJI O SYSTEMACH POMOCY PRAWNEJ WYBRANYCH PAŃSTW

Nazwa kraju	Podmioty uprawnione	Zakres dostępnej pomocy	Sposób finansowania	Centralna instytucja zarządzająca
Niemcy	Osoby w trudnej sytuacji materialnej lub osobistej	Prawo do pomocy prawnej przyznawane na wniosek rozpatrywany przez lokalny sąd. Pomoc świadczona przez profesjonalnego prawnika, zgłaszającego gotowość do przyjęcia sprawy.	Środki finansowe zapewnione w budżecie każdego z krajów związkowych (landów).	Brak centralnej instytucji zarządzającej – system pomocy prawnej zorganizowany w ramach każdego z landów.
Szwecja	Osoby ubezpieczone od poniesionych kosztów pomocy prawnej. Pomoc państwa dla osób nieubezpieczonych, spełniających kryterium dochodowe.	Warunki otrzymywanej pomocy prawnej różne w zależności od firmy ubezpieczeniowej. W przypadku braku odpowiedniego ubezpieczenia należy zwrócić się do przedstawiciela lokalnego mającego swoją siedzibę na danym terenie (adwokata lub innego wykwalifikowanego prawnika).	Ubezpieczenie od poniesionych kosztów pomocy prawnej oraz pomoc finansowana z budżetu państwa dla osób nieposiadających takiego ubezpieczenia.	Urząd Pomocy Prawnej (Legal Aid Authority) - rozpatruje wnioski o przyznanie pomocy prawnej.
Francja	Każda osoba bez względu na wysokość dochodów – pomoc prawna w prostych sprawach Osoby nieposiadające wystarczających środków na sfinansowanie porady prawnej.	Pomoc przyznawana przez tzw. biura pomocy prawnej CDAD (Conseil departemental de l' acces au droit) oraz domy sprawiedliwości i prawa. Domy sprawiedliwości i prawa udzielają porad w najprostszyc sprawach.	Budżet państwa, budżet samorządów zawodowych prawników, oraz dotacje przyznawane przez władze lokalne, instytucje publiczne, i instytucje zabezpieczenia społecznego.	CDAD (Conseil departemental de l' acces au droit) – podejmowanie decyzji w sprawie przyznawania pomocy prawnej oraz domy sprawiedliwości i prawa (maisons de justices et du droit) – zapewniają udzielanie porad prawnych
Holandia	Osoby spełniające kryterium dochodowe, a w sprawach skomplikowanych pomoc udzielana na podstawie certyfikatu, określającego wysokość opłaty koniecznej do wniesienia przez klienta.	Pomoc udzielana przez Legal Services Counters (Punkty Obsługi Prawnej) w sprawach nieskomplikowanych, a w sprawach wymagających rozszerzonego zakresu pomocy, przez prawników i mediatorów.	Pomoc dla osób o niskich dochodach, opłacana jest są przez Legal Aid Board . Wysokość wynagrodzenia jest uzależniona od rodzaju sprawy a nie liczby przepracowanych godzin.	Legal Aid Board odpowiada za organizowanie i administrowanie systemem pomocy prawnej. Pełni on również funkcje doradcze wobec Ministerstwa właściwego ds. Sprawiedliwości w sprawach dotyczących zapotrzebowania społeczeństwa na pomoc prawna oraz jej dostarczanie.
Wielka Brytania	Osoby w trudnej sytuacji materialnej, których problem prawny kwalifikuje się do udzielenia wsparcia. Usługi pomocy prawnej mogą zostać zrealizowane tylko przez podmioty związane umową z Legal Aid Agency (LAA). Należą do nich niektórzy adwokaci, biura prawne oraz biura porad obywatelskich.	System legal aid oferuje pomoc zróżnicowaną według kategorii spraw i zakresu wymaganych czynności, np. legal help (wskazania praw i potencjalnych rozwiązań), help at court (pomoc w sądzie), family mediation (mediacja rodzinna).	Pomoc finansowana z budżetu państwa, z zastrzeżeniem możliwości częściowego finansowania świadczonych usług, w zależności od sytuacji klienta i wyniku postępowania.	Legal Services Commission (LSC) współpracuje z prawnikami oraz organizacjami pozarządowymi.

Belgia	Osoby spełniające kryterium dochodowe, osoby korzystające z zasiłku socjalnego, osoby niepełnosprawne, nieletni, cudzoziemcy, osoby ubiegające się o azyl.	Informacja prawna udzielana jest w biurach pomocy prawnej w każdym okręgu sądowym, w publicznych centrach opieki oraz organizacjach pomocy prawnej. Szczegółowe opinie prawne lub porady prawnej, w tym w toku postępowania sądowego udzielane są w biurach pomocy prawnej utworzonych w ramach adwokatury przez Radę Adwokacką.	Pomoc finansowana z budżetu Ministerstwa Właściwości ds. Sprawiedliwości, a działalność organizacji społecznych świadczących podstawowe porady prawne finansowana jest z budżetów lokalnych.	Brak centralnego organu koordynującego Urząd Pomocy Prawnej (Bureau for Legal Aid) – koordynacja pomocy prawnej na etapie sądowym, przy izbach adwokackich Komisje Pomocy Prawnej – organizują dyżury prawników i każda funkcjonuje według własnych zasad.
Chorwacja	Osoby nieposiadające wystarczających środków na sfinansowanie porady prawnej i należące do jednej z ustalonych kategorii (m.in. cudzoziemcy, którzy uzyskali azyl w Chorwacji).	Przyznanie pomocy prawnej zarówno przedsądowej jak i sądowej wymaga wydania decyzji administracyjnej , a osoba korzystająca z pomocy sama wybiera prawnika. Do świadczenia pomocy prawnej uprawnieni są adwokaci, autoryzowane stowarzyszenia, związki zawodowe, a także wydziały prawa w ramach działających w ich ramach klinik prawa	Pomoc finansowana z budżetu państwa lub samorządów lokalnych. Środki finansowe przekazywane są stowarzyszeniom oraz klinikom prawa na podstawie przygotowanych przez nie projektów. Dopuszczono współfinansowanie pomocy przez jej beneficjentów.	System obejmuje 20 biur regionalnych State Office Administration , które wydają decyzji o przyznaniu pomocy prawnej oraz Ministerstwo właściwe ds. Sprawiedliwości. Jako instytucję II instancji.
Finlandia	Osoby nieposiadające wystarczających środków na sfinansowanie porady prawnej.	Sieć państwowych biur pomocy prawnej, w których pomocy udzielają pełnomocnicy publicznej pomocy prawnej (public legal aid attorney), a także adwokaci będący członkami Fińskiego Stowarzyszenia Adwokatów.	Pomoc finansowana jest z budżetu państwa w całości lub w części, w zależności od sytuacji materialnej klienta.	Ministerstwo właściwe ds. Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad siecią państwowych biur prawnych.

6.7 WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
Prezes Rady Ministrów
Prezes Trybunału Konstytucyjnego
Rzecznik Praw Obywatelskich
Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
Przewodniczący Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (SPC)
Przewodniczący Senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
Minister Sprawiedliwości

6.8 NOTATKA Z PANELU EKSPERTÓW ZORGANIZOWANEGO PRZEZ NIK

NIEODPŁATNA POMOC PRAWNA – ZAŁOŻENIA A PRAKTYKA. DOŚWIADCZENIA PO PONADROCZNYM OKRESIE FUNKCJONOWANIA SYSTEMU

W związku z planowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli kontrolą *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej* (P/17/090), w dniu 20 czerwca 2017 r. w Warszawie, w siedzibie NIK odbył się panel ekspertów.

W panelu tym uczestniczyli zaproszeni goście:

- Danuta Przywara – Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
- Stanisław Trociuk – Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich
- Karol Dąlek – Zastępca Dyrektora Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej w Ministerstwie Sprawiedliwości
- Sylwia Gregorczyk-Abram – adwokat, Prawnik Pro Bono 2016
- Andrew Lisgarten i Maria Aydemir – Fundacja Futprints w Katowicach
- Rafał Dębowski – Sekretarz Naczelnej Rady Adwokackiej
- Ryszard Ostrowski – Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych
- Dr hab. Waldemar Florczak, prof. UJ – Instytut Ekonomii, Finansów i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Dr Michał Araszkiwicz – Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych
- Dr Filip Czernicki – Prezes Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych
- Agata Winiarska – Instytut Spraw Publicznych
- Grzegorz Wiaderek – Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRiS)
- Dr Katarzyna Julia Kowalska – Klinika Prawa Uniwersytetu Warszawskiego
- Dr Wojciech Górowski – Studencka Poradnia Prawna Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Iwona Serbeńska i mec. Konrad Dziuba – Stowarzyszenie Na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego „DOGMA”
- Agata Dobrowolska i dr Maria Sarnowiec-Cisłak – Fundacja Academia Iuris w Warszawie
- Katarzyna Kamieniecka i Mirela Korsak – Fundacja Togatus Pro Bono w Olsztynie

oraz przedstawiciele NIK, w tym m.in.:

- Krzysztof Kwiatkowski - Prezes NIK,
- Ewa Polkowska – Wiceprezes NIK,
- Alina Hussein – radca Prezesa NIK,

a także przedstawiciele Delegatury NIK w Opolu.

Celem panelu było zapoznanie się z opinią zaproszonych gości na temat sposobów zapewnienia adekwatnego, do zaangażowanego potencjału ludzi i środków publicznych, korzystania z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Do sformułowania pytania, dlaczego obywatele nie korzystają z darmowej pomocy prawnej, skłoniły NIK – z jednej strony dane o dużym zasięgu utworzonego systemu oraz o zaangażowaniu środowisk adwokackich, radcowskich i organizacji pozarządowych w jego budowę (1524 punkty porad w całym kraju), a z drugiej – dane o dramatycznie niskim wykorzystaniu stworzonej przez państwo możliwości skorzystania z wiedzy profesjonalnych prawników, tj. na poziomie 2 – 3 % zakładanej przez ustawodawcę populacji osób uprawnionych. Z uwagi na fakt, iż system nieodpłatnej pomocy prawnej funkcjonuje dopiero od 1 stycznia 2016 r.¹²⁹ i jest nowym instrumentem w polskim porządku prawnym, to dla NIK niezwykle istotnym elementem przygotowania się do kontroli planowej było zapoznanie się z opiniami i wnioskami ekspertów oraz praktyków zajmujących się zagadnieniami nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Panel został podzielony na trzy następujące moduły:

- darmowe porady prawne - potrzeby społeczne i doświadczenia praktyków;
- nieodpłatna pomoc prawna jako gwarancja konstytucyjnego prawa do sądu na tle regulacji międzynarodowych i europejskich;
- system nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce – praktyka i proponowane kierunki zmian.

W szczególności uczestnicy spotkania wymienili poglądy i próbowali odpowiedzieć na zasadnicze pytania, których istota w większości przypadków mieściła się w tytułach wystąpień panelistów:

- *Poradnictwo prawne i obywatelskie – dlaczego i komu jest potrzebne ?*
- *Czy są podejmowane działania na rzecz wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym?*
- *Profesjonalna pomoc prawna jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu - doświadczenia z działalności pro publico bono;*
- *Doświadczenia uniwersyteckich poradni prawnych w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej;*
- *Standardy udzielania darmowego poradnictwa prawnego;*
- *Ocena realizacji założeń ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej po ponadrocznym okresie funkcjonowania systemu;*
- *Jakie są modele nieodpłatnej pomocy prawnej w porządkach prawnych innych państw?;*
- *Wnioski z monitoringu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce;*

¹²⁹ Wprowadzony ustawą o npp.

- Ocena ekonomicznej efektywności ustawowego modelu finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej wraz z sugestią ewentualnych zmian systemowych;
- Postulaty zmian ustawowego modelu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Prezes NIK, który przywitał oraz przedstawił uczestników spotkania, podziękował gościom za przyjęcie zaproszenia i wyraził przekonanie, że wnioski wynikające z panelu wpiszą się w ogólnopolską debatę dotyczącą optymalnego modelu tej formy poradnictwa. Podkreślił fakt, że stworzenie efektywnych rozwiązań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej nierozzerwalnie wiąże się z zagwarantowaniem minimalnego standardu ochrony praw człowieka, a systemowe działania są niezbędne dla budowania społecznej świadomości co do metod rozwiązywania istotnych problemów życiowych, realizując tym samym walor edukacyjny pomocy prawnej. Następnie zachęcił uczestników debaty do otwartego formułowania poglądów i opinii na temat oceny funkcjonowania systemu z uwagi na obecność osób bezpośrednio zaangażowanych w przebieg przyszłej kontroli. Prezes NIK podkreślił ponadto, że będzie to pierwsza kontrola przeprowadzana przez NIK w zakresie zagadnienia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Następnie głos zabrała Ewa Polkowska - Wiceprezes NIK, która zwróciła uwagę na znaczenie panelu ekspertów dla skonstruowania dobrego programu kontroli oraz na społeczny aspekt nieodpłatnej pomocy prawnej; traktując ten obszar działalności państwa jako jeden z wyznaczników ochrony prawa człowieka. Wiceprezes NIK wskazała na cel planowanej kontroli, którym ma być sprawdzenie, czy stworzony system jest efektywny, czy funkcjonujące rozwiązania prawne przyjęte od 1 stycznia 2016 r. są skuteczne, a także czy krąg podmiotowy osób uprawnionych został określony w ustawie prawidłowo; wreszcie czy stworzony system obejmuje tych, których z punktu widzenia założeń przy konstrukcji tego systemu powinien objąć.

Przed przystąpieniem do wysłuchania prezentacji zaproszonych ekspertów głos zabrała Iwona Zyman - Dyrektor Delegatury NIK w Opolu, która poza przedstawieniem organizacyjnych założeń spotkania, odniosła się do rozpoczętej kontroli rozpoznawczej w zakresie funkcjonowania systemu w dwóch jednostkach województwa opolskiego oraz badania ankietowego, jako narzędzia badawczego, którym objęci zostali adwokaci i radcowie prawni zaangażowani bezpośrednio w udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej w systemie przewidzianym ustawą.

Wyniki przeprowadzonych ankiet przedstawiła Ewa Tomaszewska - doradca prawny w Delegaturze NIK w Opolu. Oceniając system pod kątem warunków oraz barier funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej, z punktu widzenia celów kontroli najbardziej istotne były odpowiedzi prawników dotyczące braku działań informacyjnych i promocyjnych (34 % wskazywanych odpowiedzi), a także nieodpowiednie regulacje prawne (24 % wskazywanych odpowiedzi), na niewystarczające środki finansowe wskazało 18 % ankietowanych prawników.

W dalszej części panelu wypowiadali się kolejno uczestnicy spotkania przedstawiając poniższe opinie, uwagi i wnioski.

Danuta Przywara - Prezes Helsińskiej Fundacji Prawa Człowieka omówiła ramy prawne, w których działa Helsińska Fundacja Praw Człowieka; jest to działanie na rzecz pomocy osobom w dochodzeniu swoich praw i wolności osobistych, obywatelskich i politycznych. Zgłaszający się do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka osoby często wymagają interwencji w związku z naruszeniem ich podstawowych praw przez instytucje, przez szeroko pojmowane władze. Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka akcentowała, że organizacja ta zajmuje się prawami człowieka wertykalnie, tzn. na linii obywatel - instytucje państwa, co wyraźnie określa charakter sporów i zakres działania Fundacji. Za najskuteczniejszą formę działania, Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka uznała - niedostępną w ramach poradnictwa prawnego - pomoc w uzyskaniu precedensowych orzeczeń Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego, czy wreszcie trybunałów międzynarodowych, z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka na czele. Prezes wskazała, że wśród zwracających się o pomoc jest szczególnie grupa osób, która z oczywistych względów nie znalazłaby swojego miejsca w organizowanym przez państwo poradnictwie prawnym; głównie z tego powodu, że osoby te straciły zaufanie do instytucji państwa. Prezes podniosła postulat zmiany lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej; obecne umiejscowienie tych punktów wskazuje bowiem na istnienie zależności pomiędzy władzą samorządową a podmiotem świadczącym pomoc prawną. Tymczasem osoby te szukają niezależnego podmiotu, bo instytucje państwa wcześniej zawiodyły zaufanie tych osób. Jak podkreśliła Prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, system nieodpłatnej pomocy prawnej ma realizować ważne zadanie wypełnienia poważnej luki; tymi polami do wypełnienia są edukacja prawna oraz potrzeba zapewnienia pomocy prawnej osobom, których nie stać na wykwalifikowaną profesjonalną pomoc adwokata czy radcy prawnego. Prezes zaakcentowała ponadto, iż Helsińska Fundacja jako organizacja pozarządowa wielokrotnie zgłaszała do kolejnych parlamentów swoje rekomendacje i oczekiwania związane z przyszłym kształtem ustawy.

Mec. Sylwia Gregorczyk - Abram - adwokat, prawnik Pro Bono 2016 w swoim wystąpieniu poświęconym profesjonalnej pomocy prawnej jako narzędzia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu podkreśliła znaczenie pomocy, jakiej udzielają organizacje pozarządowe, w których strukturach świadczą pomoc pro bono adwokaci i radcowie prawni. Adwokat wyraziła przekonanie, iż osoby wykluczone bez zaangażowania takich organizacji jak Helsińska Fundacja, czy organizacje pozarządowe - w ogóle pomocy nie mogłyby otrzymać. Podstawowa teza wystąpienia eksperta sprowadziła się do twierdzenia, że osoba wykluczona bez pomocy profesjonalnego prawnika nie może skutecznie egzekwować swoich praw przed sądem czy przed urzędami. Ekspert zwróciła uwagę na niewystarczający krąg uprawnionych do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej; pomoc ta nie objęła osób w trudnej sytuacji materialnej czy życiowej niekorzystających ze świadczeń pomocy społecznej, czy też osób niepełnosprawnych. Duża część tych osób nie kwalifikuje się do uzyskania pomocy prawnej od państwa. Jak oceniła

prawnik, problem z osobami bezdomnymi ma charakter systemowy, gdyż są to osoby bezwzględnie wykluczone, które w wielu przypadkach nie uzyskują w ogóle pomocy, a potrzebują najczęściej pomocy kompleksowej ze względu na współistniejące uzależnienia czy niepełnosprawność. Prawnik wspomniała o zawodzącym często systemie weryfikacji niepełnosprawności, podając konkretne przykłady działania komisji ds. orzekania o niepełnosprawności. Ekspert poruszyła również kwestię braku skutecznej pomocy prawnej dla osób chorych psychicznie. Właśnie te grupy osób (niepełnosprawnych, bezdomnych, chorych psychicznie) często pozostają sam na sam z aparatem państwowym zupełnie bezradne. Ekspert nawiązała ponadto do niskiej świadomości prawnej obywateli, dodając, że w przypadku osób wykluczonych jest ona dramatycznie niska. Brakuje – zdaniem eksperta – mechanizmu, który by takim osobom udzielał chociażby informacji o ich podstawowych prawach. Zdaniem eksperta, założenia z ustawy odnoszące się do działań edukacyjnych podnoszących świadomość prawną społeczeństwa w ogóle nie są realizowane. Dlatego ekspert postulowała, aby stały się obowiązkiem dla organów administracji publicznej działania będące realizacją założeń edukacyjnych ustawy, w tym zorganizowania spotkań np. w budynku urzędu.

Andrew Lisgarten, Maria Aydemir – Fundacja Futprints w Katowicach

Eksperti podzielili się kilkuletnimi doświadczeniami z działalności fundacji o charakterze charytatywnym. Przytoczone przykłady i fragmenty z historii życia kilku podopiecznych tej fundacji wyraźnie pokazały, że system nieodpłatnej pomocy prawnej, ale często i pozostałe systemy pomocowe państwa, nie obejmują osób wykluczonych, osób w beznadziejnie trudnej sytuacji życiowej, że system ich „nie widzi”.

Z punktu widzenia zakresu podmiotowego ustawy, osoby te (głównie bezdomni) mają również problemy z uzyskaniem takiej bezpłatnej pomocy prawnej ze względów formalnych; mają więcej niż 26 lat a mniej niż 65, oficjalnie nie korzystają z pomocy społecznej, nie posiadają też Karty Dużej Rodziny. W opinii ekspertów, kluczowa jest kwestia informacji. Na przykładzie doświadczeń fundacji z pomocą udzielaną podopiecznym z Katowic, to bardzo dobrze jest dostarczana informacja dla osób bezdomnych odnośnie takich podstawowych spraw, jak uzyskanie darmowych posiłków, darmowej odzieży, jak skorzystać z darmowego prysznica, gdzie są noclegownie, natomiast brakuje innego rodzaju informacji. Brakuje natomiast takich informacji, jak np. gdzie uzyskać bezpłatną pomoc psychologa, na jakich warunkach uzyskać pomoc prawną, gdzie można otrzymać pomoc w kwestii uzależnień, a więc jest to niekompletny system informacyjny.

W opinii ekspertów, jeśli dostarcza się wyłącznie informacje, dotyczące jedynie zaspokajania podstawowych potrzeb, to owszem ludzi Ci będą w stanie przetrwać fizycznie, ale nigdy nie będą w stanie zmienić swojego życia i wyjść z bezdomności. Według fundacji – samo istnienie punktów pomocy prawnej i ogólna informacja o pomocy prawnej jest niewystarczająca, ponieważ osoby bezdomne bardzo często mają tylko wykształcenie podstawowe, a czasem nawet mają problemy z czytaniem i pisanem. Osoby z ich otoczenia, ich znajomi i przyjaciele są na podobnym poziomie, w związku z tym nawet dostarczenie pomocy prawnej tym osobom nie rozwiązuje sytuacji, bo one nie są w stanie zrozumieć informacji uzyskiwanej od prawnika. Zdaniem ekspertów w takiej sytuacji potrzebny byłby asystent, którego zadaniem byłoby wytłumaczenie tym osobom, co powiedział prawnik, przetłumaczenie tego na język dla nich zrozumiały, a także pomoc w kompletowaniu dokumentów.

Przedstawiciele fundacji zaakcentowali ponadto fakt, iż treść ustawy, której dotyczy ten panel, nie została wystarczająco dobrze rozpowszechniona wśród pracowników socjalnych, jak i osób zajmujących się pomocą, większość tych osób - powołanych właśnie do niesienia pomocy osobom wykluczonym - tej ustawy po prostu nie zna.

Dr Katarzyna Julia Kowalska – Klinika Prawa Uniwersytetu Warszawskiego

Ekspert omawiając doświadczenia poradni prawnej działającej już 20 lat i udzielającej porad prawnych wszystkim potrzebującym, podniosła argument na rzecz włączenia do systemu pomocy prawnej finansowanego przez Państwo także pominiętych obecnie uniwersyteckich poradni prawnych. Przemawiają za tym posiadane przez te poradnie doświadczenie, warsztaty i szkolenia organizowane dla studentów; te ostatnie z wymienionych form są dobrym przykładem szkoleń, które powinny odbyć osoby udzielające porad w ramach ustawy, szczególnie szkolenia te są przydatne dla osób, które udzielają porad osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, tak aby porady te były efektywne. Organizowane szkolenia prowadzą do osiągnięcia standardów, które obowiązują we wszystkich poradniach prawnych. Ekspert poddała w wątpliwość, czy adwokat lub radca prawny w trakcie 15 minut poświęconego czasu na poradę, a takie wyniki pojawiają się w statystykach dotyczących danych o czasie udzielania porady prawnej, jest w stanie udzielić pełnej i wyczerpującej porady prawnej. Zdaniem eksperta w tym czasie można przywitać te osoby, być może zdąży się udzielić informacji prawnej. Dlatego ekspert postawiła pytanie, czego dotyczy te spotkania, czy jest to porada prawna czy zaledwie informacja prawna? W poradni uniwersyteckiej student ma 60 minut na spotkanie z klientem; przychodzący do poradni to często osoby starsze, trzeba tym osobom poświęcić zdecydowanie więcej czasu. Ekspert zwróciła szczególną uwagę na to, że istnieją sprawy specyficznej natury (np. sekcja sądownictwa międzynarodowego), które nie są objęte ustawą i w punktach nieodpłatnej pomocy osoby zainteresowane nie będą w stanie takiej porady uzyskać.

Dr Wojciech Górowski – Studencka Poradnia Prawna Uniwersytetu Jagiellońskiego

Ekspert m.in. odniósł się do etapu procesu legislacyjnego omawianej ustawy, w trakcie którego zdecydowano, że poradnie uniwersyteckie nie będą beneficjentami tego systemu. Ekspert podważył tezę, iż studenci działający w ramach klinik prawa są jakkolwiek przeciwwagą dla korporacji prawniczych. Najważniejszym powodem jest to, że standardy fundacji uniwersyteckich poradni prawnych jasno stanowią, że nie ma możliwości aby student udzielał porady prawnej w sytuacji, gdy udziela tej porady profesjonalny pełnomocnik. Stąd postulat, aby w perspektywie przyszłych zmian legislacyjnych dotyczących kształtu ustawy wziąć ten argument pod uwagę, bo brak konkurencji jest oczywisty. Zwrócona została uwaga na kwestie braku efektywności systemu.

Przykładem może być okoliczność, iż przy pracach nad ustawą skreślono zapis, który mówił o możliwości sporządzenia przez prawnika pisma wszczynającego postępowanie. Ekspert odniósł się ponadto do kwestii edukacji społeczeństwa; pomimo iż ustawa mówi o edukacji prawnej w samym swoim tytule, to edukacja prawna nie istnieje w żaden sposób. Ekspert podkreślił, iż uniwersyteckie poradnie prawne od 20 lat zajmując się udzielaniem profesjonalnych porad prawnych, również edukują. W tym procesie niezmiernie ważne są standardy, które istnieją i są przestrzegane, a to z kolei gwarantuje fachowość poradnictwa. Wszystkie porady są udzielane pod nadzorem pracowników naukowych, którzy są jednocześnie praktykami. W ramach Studenckiej Poradni Uniwersytetu Jagiellońskiego rocznie udzielanych jest kilkaset porad. Ekspert poddał w wątpliwość, czy w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej, istnienie zakresu przedmiotowego ustawy (art. 3 ustawy) pozwala na napisanie zażalenia na postanowienia sądu o odmowie przyznania obrońcy z urzędu, bo jest to niewątpliwie pismo procesowe w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym, którego sporządzenia nie dopuszcza zakres przedmiotowy omawianej ustawy. Ekspert podniósł kwestię osób pozbawionych wolności (którzy z oczywistych względów do punktu nieodpłatnej pomocy nie docierają), a którzy borykają się z mnóstwem problemów prawnych (spadkowych lokalowych, cywilnych), wymagających porady prawnej o innym charakterze niż wykonanie kary pozbawienia wolności. Rozwiązanie tego problemu ekspert poddał pod rozważę przedstawicielowi Ministerstwa Sprawiedliwości.

Iwona Serbeńska - Prezes Stowarzyszenia Na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego „DOGMA”

Jako przedstawicielka organizacji pozarządowej, Prezes stowarzyszenia odniosła się do ponad dziesięcioletnich działań swojej organizacji na rzecz podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa. Podniosła fakt, iż bez wypracowanych standardów współpracy z prawnikami udzielającymi pomocy prawnej (jest ich około 50) nie byłoby możliwe sprawne funkcjonowanie stowarzyszenia już od 14 lat. Przechodząc do oceny działania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, Prezes podkreśliła znaczenie starannego wypełniania dokumentacji, która jest związana z prowadzeniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Dokumentacja ta służy m.in. do monitoringu nieodpłatnych porad prawnych, do sporządzenia raportu posłużyły wyniki z tych dokumentów. Stowarzyszenie stara się uzyskiwać informacje zwrotne od prawników obsługujących punkty nieodpłatnej pomocy prawnej w czterech województwach na temat potrzeb na danym obszarze, bo te potrzeby nie są jednakowe w miastach i małych miejscowościach. Stowarzyszenie analizuje te dane i stara się dostosować pomoc prawną do istniejących potrzeb. Na podstawie przeprowadzonej za 2016 r. analizy świadczenia przez stowarzyszenie nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach ustawy, wśród form udzielonej pomocy prawnej przeważa informacja prawna, ale nie ta z najkrótszym czasem udzielania (10-15 minut), gdyż najwięcej porad mieści się w przedziale czasowym 30-60 minut. Wśród uprawnionych najwięcej osób korzystających z bezpłatnego poradnictwa to były osoby w wieku powyżej 65 roku życia, przy czym w 2017 r. obie kategorie wiekowe osób uprawnionych (poniżej 26 i powyżej 65 roku życia) były ujmowane łącznie i było to ponad 70 % całej grupy osób, które skorzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach ustawy. Wśród poruszonych kwestii znalazły się m.in. bariery rozwoju systemu nieodpłatnych porad prawnych, Prezes stowarzyszenia wymieniła cztery takie przeszkody, tj. zbyt wąsko określony krąg osób uprawnionych do skorzystania z pomocy, lokalizacja raczej powinna być w dużych miastach a nie w małych miejscowościach, brak wiedzy o istnieniu systemu oraz nieprzeprowadzenie jednolitej kampanii informacyjnej, która byłaby realizowana przez wszystkie podmioty zaangażowane w realizację tego zadania.

Stanisław Trociuk - Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

Ekspert omówił konstytucyjne gwarancje dostępu do pomocy prawnej zarówno w polskim porządku prawnym, jak i dokumentach międzynarodowych. W ustawie zasadniczej dostęp do pomocy prawnej gwarantuje przede wszystkim art. 42 ust. 2 Konstytucji, ale również inne przepisy Konstytucji, wśród nich art. 32 (zasada równości wobec prawa), art. 61 (prawo do informacji publicznej) oraz art. 67 (prawo do zabezpieczenia społecznego). Konstytucja określa też krąg podmiotów mogących liczyć na szczególną pomoc ze strony władzy publicznej. Należą do nich osoby niepełnosprawne, rodziny w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, matki przed i po urodzeniu dziecka oraz dzieci pozbawione opieki rodzicielskiej. Ekspert podkreślił, że te standardy określone w Konstytucji mogą zostać - na poziomie ustawy - rozwinięte, gdyż zawsze ustawodawca zwykły ma prawo poszerzyć katalog osób objętych ochroną prawną. Rzecznik wymienił przykładowo takie grupy osób, jak osoby chore psychicznie, uznając, że standard ochrony praw tych osób powinien zostać podniesiony, chociażby w taki sposób, aby to nie szpital psychiatryczny decydował o przekazaniu zawiadomienia o posiedzeniu sądu w sprawie danej osoby umieszczonej przymusowo w tym szpitalu. Gdyby istniał przepis o obligatoryjnym ustanowieniu adwokata z urzędu, taki problem niezapewnienia minimalnych standardów pomocy prawnej - zdaniem Rzecznika - nie istniałby. Rzecznik przytoczył w swoim wystąpieniu katalog dokumentów przyjętych do europejskiego systemu prawa, a które to dokumenty stanowią gwarancje korzystania z pomocy prawnej bez jakiegokolwiek dyskryminacji, np. ze względów majątkowych. Co więcej część aktów prawnych wchodzących do międzynarodowego porządku prawnego (np. art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej) wskazuje wprost, że pomoc prawną należy rozumieć szeroko, co oznacza, że powinna ona być udzielona nie tylko na potrzeby postępowania sądowego, ale również na etapie pozasądowym. Ekspert wysunął ponadto wniosek ogólny, że system prawny jest systemem naczyń połączonych, jeśli przeprowadza się istotne zmiany w procedurze cywilnej, karnej czy administracyjnej, to siłą rzeczy wzrasta zapotrzebowanie na pomoc prawną. Podobnie, w sytuacji jeżeli wprowadza się przymus adwokacki (Rzecznik wspominał o próbach rozszerzenia tego przymusu na etap postępowania apelacyjnego) można się spodziewać wzrostu popytu na pomoc prawną.

Dr Michał Araszkiewicz - Ośrodek Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych po krótkim

omówieniu celów systemów nieodpłatnej pomocy prawnej, czynników wpływających na efektywność tychże rozwiązań, zaprezentował trzy wybrane modele organizacji takiego systemu.

Były to: model amerykański, model hiszpański (jako przykład modelu funkcjonującego w Europie kontynentalnej) oraz model, który funkcjonuje w afrykańskiej Ghanie.

Ekspert zwrócił uwagę na perspektywę ekonomiczną dążenia do wypracowania optymalnego systemu pomocy, a mianowicie oprócz oczywistej chęci poprawy funkcjonowania wykluczonych jednostek w społeczeństwie, oprócz wyrównywania szans, należy zdać sobie sprawę, że człowiek wykluczony pozbawiony dostępu do pomocy prawnej, nie może dobrze i produktywnie funkcjonować w społeczeństwie, jest w wielu sytuacjach bezradny, tym samym generuje on, zazwyczaj nie ze swojej winy, pewne koszty społeczne. Jak ocenił ekspert w nawiązaniu do klasycznych prac profesora Franciszka Studnickiego sprzed 50 lat, powszechna znajomość prawa w społeczeństwie jest fikcją. Dlatego należy mieć na uwadze ideę wytworzenia pewnego proggu minimalnych wiadomości o prawie, które umożliwiają funkcjonowanie w pewnym podstawowym zakresie. Świadomość prawna społeczeństwa została uznana przez eksperta za czynnik efektywności jakiegokolwiek z przyjętych systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Ekspert uznał także znaczenie takich czynników, jak badanie jakości świadczonej pomocy pranej, ewaluacja, ewentualna certyfikacja, wreszcie systemy finansowania. Ekspert porównując ze sobą systemy istniejące w Stanach Zjednoczonych, Hiszpanii i Afryce wskazał, że ocena przyjętych rozwiązań normatywnych ściśle zależy od kontekstu społecznego i ekonomicznego: w szczególności, afrykańskie państwo Ghana posiada rozsądne regulacje dotyczące świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, które jednak nie mogą funkcjonować w praktyce z uwagi na bardzo niekorzystne wskaźniki ekonomiczne. Natomiast przykłady rozwiązań amerykańskich i hiszpańskich pokazują, że sprawnie mogą funkcjonować zarówno systemy oparte w znacznej mierze na współpracy organizacji pozarządowych oraz środowisk prawniczych (USA), jak również te oparte przede wszystkim na działaniach samorządów prawniczych (Hiszpania). Za kluczowe zagadnienie w myśleniu o tworzeniu i zmianach systemu ekspert uznał gromadzenie i przetwarzanie jak największej ilości odpowiednio zagregowanych danych statystycznych, ponieważ bez tego nie sposób przeprowadzić rzetelnej oceny funkcjonowania systemu. Podkreślił również rolę nowych technologii w funkcjonowaniu systemów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz gromadzeniu i opracowywaniu danych o tych systemach.

Karol Dałek – Zastępca Dyrektora Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej w Ministerstwie Sprawiedliwości zapewnił o monitorowaniu procesu wdrażania tej instytucji w życie. Ekspert odniósł się do pierwszego etapu funkcjonowania ustawy, podkreślił znaczenie w tym okresie uruchomionej na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości specjalnej zakładki strony internetowej poświęconej nieodpłatnej pomocy prawnej. Zastępca Dyrektora Departamentu potwierdził niskie zainteresowanie wśród uprawnionych nieodpłatną pomocą prawną. Ekspert przedstawiając dane liczbowe dotyczące funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej podał, iż spośród wszystkich uprawnionych osób około 2-3% (co oznacza 398 628 osób) realnie skorzystało z tej pomocy. Należy przyjąć, że liczba udzielonych porad jest różna od liczby osób, gdyż jedna osoba mogła uzyskać pomoc w różnej formie w jednakowym czasie, co oznacza, że liczba udzielonych porad jest wyższa i wynosi ona 464 557 porad. Dyrektor zgodził się z wcześniejszymi wypowiedziami uczestników panelu, że w czasie zegarowym poniżej 15 minut nie zdoła się udzielić porady prawnej w skomplikowanej sprawie; jest to natomiast możliwe w sprawach prostych, oczywistych. Krótkie porady (najczęściej dotyczące odpowiedzi, gdzie należy się udać z konkretną sprawą) stanowią zaledwie 8 %, natomiast dominującym czasem zegarowym na udzielenie porady prawnej jest 60 minut. Skala dysproporcji pomiędzy możliwościami systemu a jego wykorzystaniem jest bardzo duża, stąd oprócz rozszerzenia kręgu uprawnionych, zdaniem Ministerstwa, jest miejsce na poszerzenie przedmiotowe zakresu ustawy poprzez włączenie mediacji, poradnictwa obywatelskiego, a także kwestii związanych z edukacją. Dyrektor przyznał, że na edukację prawną nie przyznano w ustawie żadnych środków finansowych. Założeniem było to, że instytucje realizujące określone działania, będą w ramach tych działań także zajmować się edukacją; okazało się jednak, iż nie da się tego zrealizować bez środków finansowych. Zapowiedziane przez Ministerstwo zmiany, związane z poprawą efektywności systemu, nie będą wiązały się z dodatkowymi wydatkami z budżetu. Jak zapewnił ekspert, Ministerstwo dostrzega problem związany z dopasowaniem środków przeznaczanych na funkcjonowanie systemu a zapotrzebowaniem społecznym. Ekspert nie pominął również kwestii niskiej świadomości społecznej obywateli, której podniesienie jest równie ważne jak działania legislacyjne. Faktem są prace robocze nad usprawnieniem systemu i nowelizacją ustawy. Ekspert zasygnalizował ponadto prace Ministerstwa nad usprawnieniem organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez elektroniczne jej dokumentowanie. Z pewnością ułatwi to przepływ informacji oraz ich gromadzenie, a następnie raportowanie, jednak za najważniejszą kwestię ekspert uznał pełniejsze wykorzystanie możliwości systemu.

Ryszard Ostrowski – Wiceprezes Krajowej Rady Radców Prawnych

Ekspert na pierwszym miejscu stawia kwestie współdziałania trzech podmiotów, tj. starostw powiatowych, Ministerstwa oraz świadczeniodawców. Ekspert sformułował postulat, aby samorzady dołożyły starań i lokalizowały punkty nieodpłatnej pomocy prawnej w miejscach, co do których istnieje pewność, że będzie cieszyły się zainteresowaniem. Ekspert nie pominął również kwestii przepływu informacji o funkcjonowaniu nieodpłatnej pomocy prawnej; komu ona przysługuje, w jakich sprawach. Zdaniem eksperta wypracowanie skutecznych sposobów dotarcia z informacją do społeczeństwa ciągle wymaga poprawek; może poprzez plakaty, poprzez informacje w gazetach lokalnych. Za kluczowy problem do rozwiązania ekspert uznał niewystarczające poinformowanie społeczności lokalnej, w tym osób potrzebujących o tym, że taka forma pomocy istnieje. Jak szacuje ekspert, nawet 98 % społeczeństwa w ogóle o tym systemie nie wie.

Ekspert zwrócił ponadto uwagę na zastosowanie - jako koniecznego kryterium uprawnienia do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej - kryterium dochodów. Jako przykład ekspert podał Kartę Dużej Rodziny, której posiadanie wcale nie stanowi wyznacznika takiego czy innego sytuowania rodziny pod względem dochodów. Nacisk należy zatem położyć na takie zmiany w ustawie, aby państwo kierowało środki w postaci nieodpłatnej pomocy prawnej do osób, których

rzeczywiście nie stać na profesjonalnego prawnika w kancelariach, a obecnie tak się nie dzieje. Przykładem mogą być dobrze sytuowani osoby w wieku powyżej 65 lat przychodzące nieraz wielokrotnie do punktów w celu potwierdzenia uzyskanej wcześniej porady; zdaniem eksperta pozostaje do rozstrzygnięcia, czy powinni oni być uprawnieni do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Jako kolejny mankament obowiązującej ustawy ekspert wskazał ograniczenie możliwości zastępstw radców prawnych i adwokatów. Ekspert uznał, że jedną z przyczyn tak niskiej frekwencji w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej jest nieprawidłowa lokalizacja tych punktów. Ekspert podkreślił, że tylko współdziałanie trzech stron realizatorów tej ustawy pozwoli na jej udoskonalenie w sposób pozwalający na lepsze służeńie tym osobom, które potrzebują pomocy prawnej.

Rafał Dębowski – Sekretarz Naczelnej Rady Adwokackiej

Ekspert odniósł się do prac parlamentarnych nad ustawą, wskazując że na tym etapie adwokatura zgłaszała szereg uwag i zastrzeżeń do projektu ustawy, które niestety się ziściły. Zdaniem eksperta przedsądowa pomoc prawna jest elementem większej całości. Dla uzyskania poprawy funkcjonowania systemu potrzebna jest całościowa reforma i usprawnienie nie tylko systemu przedsądowej pomocy prawnej ale również sądowej pomocy prawnej z urzędu. Adwokatura stoi na stanowisku, że nieodpłatna przedsądowa pomoc prawna jest zupełnie czymś innym niż pomoc obywatelska i z tego powodu powinna być świadczona przez profesjonalistów, tj. przez prawników, którzy zawodowo zajmują się udzielaniem pomocy prawnej: adwokatów i radców prawnych. Adwokatura postuluje, żeby odformalizować system nieodpłatnej pomocy prawnej. Obecna struktura quasi instytucjonalna, w której tworzone są punkty w konkretnych miejscach generuje dodatkowe koszty i utrudnia dostęp do pomocy prawnej. Potrzebne jest uelastycznienie systemu w postaci wprowadzenia możliwości, aby adwokat czy radca prawny mógł wykonywać nieodpłatną pomoc prawną w swojej kancelarii. Elastyczność pozwalająca na udzielania porad poza wyznaczonymi punktami w czasie i miejscu ustalonym z klientem zapewni dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej osobom obłożnie chorym, czy niepełnosprawnym, które dziś są z tej pomocy wyeliminowane. Ekspert zapewnił, iż adwokatura – od samego początku dyskusji nad kształtem ustawy – opowiadała się za tym, żeby nieodpłatna pomoc prawna przysługiwała każdemu, kto potrzebuje tej pomocy, a nie jest w stanie pokryć kosztów jej uzyskania z własnych środków. Pomoc państwa należy się tylko osobom ubogim. Pomoc dedykowana bogatym jest pomocą niechcianą, z której nikt nie korzysta. To marnotrawienie środków publicznych. Należy więc zmienić obecny system nieodpłatnej pomocy prawnej by odejść od rozdawnictwa niechcianych usług, na rzecz wprowadzenia kryterium dochodowego. Z informacji docierających do władz adwokatury wynika, że obecnie wiele osób potrzebujących porady - jako nieuprawnionych - odchodzi z kwitkiem. Dla eksperta tak niski popyt na nieodpłatną pomoc prawną jest porażką systemu; błąd tego systemu wiąże się ze źle określonym kręgiem podmiotowym osób uprawnionych. Niskie obłożenie pracą (średnio statystycznie jedna porada dziennie) to element, który rekompensuje stosunkowo niskie wynagrodzenie przysługujące osobom świadczącym pomoc. Konieczne jest więc przemodelowanie systemu na rzecz wprowadzenia rozwiązań, w których płaci się za poradę rynkową stawkę. Jak przewiduje ekspert, w sytuacji zwiększenia zakresu podmiotowego ustawy, obecne zainteresowanie adwokatów (znacznie więcej adwokatów chce wejść do systemu niż jest miejsc) te proporcje się odwrócą. Ekspert zwrócił uwagę, że do udziału w systemie przedsądowych porad prawnych zgłosiło się znacznie więcej adwokatów niż miejsc. Nie mogą oni świadczyć pomocy dlatego, że tylko 50 % punktów przypada bezpośrednio adwokatom i radcom prawnym. Kolejna z poruszonych przez eksperta kwestii dotyczyła zastępstw; system dyżurowania wymaga uelastycznienia, bo zdarzają się nadzwyczajne sytuacje, urlopy, itp. Z tych powodów wzajemne zastępstwo powinno być dopuszczalne i powinno być w pełni akceptowalne. Należy zliberalizować system aby odejść od sztywnych godzin dyżurowania na rzecz umawiania się z klientami na indywidualne wizyty. W kwestii informowania społeczeństwa, na początku działania systemu była ogromna ilość informacji prasowych i to w prasie centralnej jak i lokalnej o działaniu systemu. Dziś ta fala osłabła, tak jak osłabło zainteresowanie poradnictwem prawnym. Niezależnie od ilości informacji, nie odniosły one spodziewanego skutku, gdyż beneficjenci tego systemu nie byli właściwie zaadresowani. Ekspert nie pominął również aspektu, iż nieodpłatna pomoc prawna powinna mieć charakter wyłącznie przedsądowy. Niedopuszczalne jest rozszerzanie zakresu przedmiotowego przedsądowych porad prawnych na pisanie pism procesowych, a to dlatego, że pierwsze pismo procesowe zgodnie z przepisami procedury cywilnej co do zasady powinno być pismem ostatnim w sprawie. Za wynik procesu powinien odpowiedzialność ponosić ten prawnik, który pisze pierwsze pismo i prowadzi sprawę. W ten sposób ekspert poparł obowiązujące rozwiązanie ustawowe, zgodnie z którym ustawa nie obejmuje sporządzenia pism procesowych w postępowaniu przygotowawczym ani sądowym. Zdaniem eksperta dobrze się stało, że ustawodawca wykreślił z projektu ustawy przepis, który dawał prawo sporządzenia pierwszego pisma procesowego w punkcie informacji. Osoba uboga może wystąpić o przyznanie adwokata z urzędu również w celu sporządzenia pierwszego pisma w sprawie i jest to wystarczający instrumentem zabezpieczenia prawa do sądu osobom ubogim. Podsumowując ekspert uznał, że chroniąc interes obywatela, trzeba zmodyfikować ten system tak, aby stał się częścią globalnego systemu pomocy prawnej, nie tracąc z pola widzenia systemu sądowej pomocy prawnej z urzędu.

Alina Hussein – Radca Prezesa NIK sformułowała postulat, aby bez względu na dochody, niektóre grupy osób były dopuszczone do bezpłatnej pomocy; nie ze względu na stan majątkowy, dochody czy wiek, ale ze względu na charakter sprawy. W obecnym kształcie ustawy są już dopuszczone takie osoby, np. w związku z klęskami żywiołowymi, czy w związku z ciążą, ale zdaniem Rady powinny być do takiej pomocy dopuszczone także dalsze kategorie osób bez ograniczeń ze względu na wiek czy dochody. Ekspert wymieniła w tym katalogu po pierwsze - osoby szukające porady prawnej jako ofiary przestępstwa, po drugie - osoby szukające porady w związku z mobbingiem czy molestowaniem seksualnym, po trzecie - osoby szukające porady w związku z aktami korupcji jako osoby chcące złożyć zawiadomienie o przestępstwie w tym

zwłaszcza przestępstwie korupcyjnym, czyli osoby zwane informatorami, sygnalistami. Kolejną kategorią dopuszczonych do tego systemu powinny stać się osoby szukające porady w związku ze złożeniem skargi na funkcjonowanie instytucji publicznych, w tym na sędziów czy prokuratorów; i po piątą - osoby szukające porady w związku ze złożeniem skargi na niewłaściwe postępowanie przedstawicieli korporacji prawniczych na adwokatów, radców prawnych, notariuszy. Zdaniem eksperta można do tego katalogu włączyć też osoby, o których mówili przedstawiciele Fundacji Futprints; chodzi tu o dostrzeżenie osób, które mogą nie spełniać kryterium dochodowego, ale są w bardzo ciężkiej sytuacji życiowej na skutek przestępstwa, zdarzenia losowego czy nadużycia wobec nich władzy i wreszcie chodzi również o to, by mogły bezpłatną pomoc otrzymać osoby, które z różnych względów nie otrzymały właściwej pomocy prawnej ze strony adwokatów czy radców prawnych.

Dr Filip Czernicki – Prezes Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

Ekspert zabrał głos w trakcie panelu nie tylko jako Prezes Fundacji, ale również jako członek Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości oraz przedstawiciel Ogólnopolskiego Forum Organizacji Pozarządowych.

Prezes wyraził brak aprobaty dla nieuwzględnienia w trakcie prac nad projektem ustawy wielu analiz dotyczących systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego opracowanych ze środków publicznych i będących w dyspozycji projektodawców. Ekspert wyraził ponadto swoje zastrzeżenia co do dotychczasowych doświadczeń z funkcjonowania Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej ze względu na: 1) nieprzekazywanie Radzie w sposób regularny danych statystycznych dotyczących funkcjonowania systemu oraz 2) nieprzekazanie raportu z podsumowania roku funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Ekspert zakwestionował obecny katalog osób uprawnionych i powtórzył - wysuwany już na etapie procesu legislacyjnego - postulat, aby podstawowym i jedynym kryterium uprawnień do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej było kryterium dochodowe. Prezes przyłączył się do opinii swoich przedmówców, iż jest bardzo dużo grup społecznych wykluczonych z tego systemu; najprostsze rozwiązanie polegałoby na składaniu pod rygorem odpowiedzialności karnej na wzór art. 117 kpc oświadczenia, że strona nie może bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. Tak jak w przypadku art. 117 kpc oświadczenie takie podlega ocenie sądu, tak w tym przypadku podlegałoby ocenie osoby świadczącej pomoc prawną. Zdaniem eksperta takie rozwiązanie jest najprostsze i nie jest niczym nowatorskim. Intencją systemu jest pomagać wszystkim potrzebującym, wykluczonym, biednym osobom. Kolejną poruszona przez eksperta kwestią był zakres przedmiotowy ustawy; za niewłaściwe uznał on wyłączenie pewnych dziedzin prawa z zakresu udzielanej pomocy, np. spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ekspert wskazał na bardzo częstą praktykę wykonywania najprostszych prac (jak sprzątanie, czy ochrona mienia) w formie jednoosobowej działalności gospodarczej i uzasadnienie ustawodawcy, iż takie osoby powinny być lepiej sytuowane nie odpowiada stanowi faktycznemu. Jak podkreślił ekspert, nieuzasadnionym jest wyłączenie spraw z zakresu prawa celnego, dewizowego, czy handlowego. Pomoc prawna ma bowiem służyć ludziom, którzy są w potrzebie, przy czym potrzeby takie mogą dotyczyć różnych dziedzin prawa i żadnej z nich nie należy pomijać tylko ze względu na to, że sprawa jest zbyt trudna lub dotyczy niepopularnej dziedziny prawa. Ekspert powtórzył także postulat włączenia do systemu studenckich poradni prawnych, które w ramach puli przypadającej organizacjom pozarządowym, byłyby gotowe startować w konkursach na prowadzenie punktów poradnictwa prawnego. Ekspert odniósł się ponadto do braku mechanizmów, badań oceny jakości udzielanych porad, o co postulowało środowisko organizacji pozarządowych i co niestety nie zostało na etapie prac legislacyjnych uwzględnione. Każdy system na świecie, w którym angażuje się środki publiczne, ma przewidziany system kontroli, bo nie może być tak, że ocena opiera się na samych cyfrach i na statystykach. Na razie na podstawie tych statystyk wiemy, że w większości mamy do czynienia z informacją prawną a nie poradą, oraz stwierdzamy, że ponad 50 % stanowią porady, które trwały mniej niż pół godziny. Z tych danych wnioskujemy, że nie ma potrzeby aby profesjonaliści udzielali tak prostych i elementarnych informacji prawnych, bo to jest po prostu zbyt drogie. Ekspert uważa za niezbędne wdrożenie zmian legislacyjnych jeszcze przed rozpisanem nowych konkursów, które powinno nastąpić jesienią.

Agata Winiarska – Instytut Spraw Publicznych omówiła skutki ustawy pod kątem jej skuteczności, użyteczności i efektywności, opierając się na wynikach badań z trzech kwartałów 2016 r. (wyniki zostały opublikowane w grudniu). Badanie oprócz danych z Ministerstwa Sprawiedliwości uwzględniło także wyniki sondażu CBOS przeprowadzonego na reprezentatywnej grupie Polaków. Ekspert przyłączyła się do opinii, iż system nie jest skuteczny, nie jest użyteczny, za mało osób z niego korzysta, zdecydowanie nie jest również systemem powszechnym, co jest niezwykle istotne, gdyż z tego powodu pozbawione dostępu do pomocy są osoby bardzo jej potrzebujące. Ponadto system ten nie zapewnia kompleksowego rozwiązania problemów. Ekspert nie pominęła również kwestii edukacji prawnej w wydaniu ustawowym, która zdaniem eksperta w ogóle nie funkcjonuje. Ekspert przywołała również inne istotne niedociągnięcia systemu, a mianowicie brak po stronie państwa instrumentów sprawdzających, jak owa finansowana ze środków publicznych usługa jest wykonywana. Bezpośrednie wnioski z badania wskazują na potrzebę pilnych zmian w ustawie, natomiast wnioski pośrednie skłaniają do weryfikacji całościowych założeń systemu pomocy. Zdaniem eksperta, system w obecnym kształcie nie jest bowiem dostosowany do potrzeb społecznych; nie pełni funkcji powszechnej usługi publicznej, nie jest spójny, abstrahuje od funkcjonujących już form pomocy, nie wykorzystuje też szansy na pozyskanie kompleksowych informacji na temat aktualnych problemów społecznych, których znajomość pozwoliłaby państwu na lepsze planowanie kierunków polityki społecznej.

Konrad Dziuba – Dyrektor Programowy Stowarzyszenia Na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego DOGMA

Ekspert omówił m.in. aspekt wcześniej nie poruszany przez uczestników debaty, a mianowicie postulat, aby oprócz edukacji społeczeństwa sami prawnicy decydujący się na świadczenie

nieodpłatnej pomocy prawnej byli poddani edukacji, bo trzeba mieć świadomość, że osoba uprawniona, beneficjent tego systemu to zupełnie inna osoba niż klient kancelaryjny. Ekspert zauważył, że w Stowarzyszeniu *Dogma* na etapie postępowania rekrutacyjnego zdarzało się wykluczanie wielu prawników profesjonalistów, bo niestety nie potrafili oni prosto i jasno określić stanu faktycznego i prawnego rozwiązania problemu; zabrakło u nich kompetencji społecznych. Ekspert wyraźnie wskazał, że mamy do czynienia ze specyficznymi osobami i trzeba o tym pamiętać. Ekspert wspominał również o przekazie społecznej kampanii medialnej, która spowodowała bardzo często do punktów nieodpłatnej pomocy przychodzą osoby pobierające świadczenie 500 plus; są to osoby ubogie, traktujące tą pomoc jako pomoc ze strony Państwa. W swojej prezentacji ekspert nie pominął barier rozwoju systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i na ich podstawie sformułował kilka postulatów zmian do ustawy, w tym m.in. lokalizowanie punktów nieodpłatnej pomocy w obiektach użyteczności publicznej i w obiektach rozpoznawalnych przez społeczność lokalną, poszerzenie zakresu form pomocy prawnej, ujednoczenie zasad dostępu do prowadzenia punktów przez NGO i korporacje, a także podnoszone najczęściej - poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Dr hab. Waldemar Florczak, prof. UJ - Instytut Ekonomii, Finansów i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego podjął próbę przedstawienia makroekonomicznego spojrzenia na problem zwiększenia efektywności systemu, którego celem jest przecież uzyskanie jak najlepszego efektu przy możliwie najniższych kosztach. Jednym ze sposobów, które mogłyby się przyczynić do usprawnienia, zwiększenia efektywności systemu, byłoby przyjęcie modelu zapłaty za wykonane usługi, a nie za gotowość do ich pełnienia. Podobne zresztą stanowiska reprezentowane były przez pozostałe grupy zaproszonych gości. Ekspert zaprezentował uwagi o charakterze makroekonomicznym zmierzające do wniosku, że poradnictwo prawne generuje szereg efektów zewnętrznych, są to korzyści ewidentne, ale ich nie widać, nie są one łatwo mierzalne. Odnośnie kosztów, ekspert odniósł się do postulatu wyrażonego przez Sekretarza NRA, aby państwa przyjmowała uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy w swoich kancelariach, nie popierając w pełni takiego rozwiązania. Ekspert podniósł ponadto jako ważny element systemu, który ma szansę podnieść efektywność systemu, konieczność przeprowadzania kampanii informacyjnej. Zdaniem eksperta, kolejnym postępowaniem na drodze do zwiększenia popytu na nieodpłatną pomoc prawną, byłoby powiększenie kręgu beneficjentów oraz stworzenie bardziej elastycznego systemu, bez formułowania kategoriycznych granic. Ekspert podkreślił znaczenie podniesienia świadomości przywileju dostępu obywatela do tego systemu poprzez właściwie prowadzoną edukację prawną.

Jako receptę na sytuację, w której 60 % porad stanowią informacje prawne, ekspert zaproponował wprowadzenie systemu dualnego; systemu, w którym tylko do członków palestry trafiają najtrudniejsze przypadki; wówczas niech nawet będą stosowane stawki rynkowe (na przykład poprzez wprowadzenie talonów), a pierwszy szczebel weryfikacji stopnia trudności problemu powinien należeć do Para - Legals, którzy mają doświadczenie w tych sprawach.

Grzegorz Wiaderek - Instytut Prawa i Społeczeństwa (INPRIS) poruszył bardzo istotną kwestię przebiegu procesu legislacyjnego, a także odniósł się do poszerzenia katalogu osób, które mogłyby zostać objęte systemem nieodpłatnej pomocy prawnej, wskazując że ustawowe poszerzenie kręgu osób objętych systemem może być trudne ze względu na mnogość spraw i stanów faktycznych z jakimi osoby mogą mieć do czynienia, a który to stan faktyczny będzie wymagał uzyskania porady prawnej. Zdaniem eksperta, lepszym byłby system polegający na przyjęciu kryterium otwartości, ograniczone wyłącznie progiem dochodowym, zgodnie z wnioskami płynącymi z badań przeprowadzonych przez doktora Florczaka. Jednocześnie ekspert wskazał na niewątpliwie bardzo ważny aspekt z punktu widzenia wykorzystania środków publicznych zaangażowanych w różne systemy pomocy prawnej i zauważył, że system nieodpłatnej pomocy prawnej nie widzi pozostałych systemów pomocowych ze względu na brak systemu współdziałania pomiędzy różnymi systemami pomocy prawnej. Ekspert w swojej wypowiedzi zaakcentował wyraźnie brak współdziałania pomiędzy istniejącymi systemami pomocowymi państwa, np. systemem pomocy społecznej, pomocy rodzinie, dla ofiar przestępstw oraz dla bezrobotnych. Podstawą monitorowania systemu, winno być ustalenie nie tylko tego, czy klienci są zadowoleni, ale z jakimi problemami przychodzą i w jaki kompleksowy sposób państwo może im pomóc. Ekspert wskazał na powstałe już wcześniej projekty i analizy, które są do wykorzystania; w tych projektach były pomysły jak dobrze wykorzystać pracę prawników z najwyższymi kwalifikacjami bez dopuszczania do sytuacji, w której prawnik oczekuje na przyjście beneficjentów. Oczywiście, że on robi w tym czasie inne rzeczy, ale dlaczego państwo za to płaci? Konkludując ekspert dodał, że kluczowym jest zbieranie informacji o problemach i istocie problemu, żeby wspólnie w ramach różnych systemów rozwiązać problem człowieka, a nie jedynie wyposażyć go w szczerkowe informacje. Myślenie o zmianie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej powinno uwzględniać „widzenie się” tych wszystkich systemów pomocowych, żeby system wiedział, gdzie odsyłać i jak wspólnie dany problem człowieka załatwić, a nie tylko dać mu jakiś tam kawałek informacji. Ekspert zwrócił uwagę na to, że w Polsce w przeciwieństwie do praktyki np. Wielkiej Brytanii, nie zbiera się danych z jakimi problemami ludzie przychodzą. W Wielkiej Brytanii co roku ukazuje się raport z poradnictwa prawnego, jest on kluczowym raportem do myślenia o ewentualnych zmianach w prawie. Zdaniem eksperta, jeśli mówimy o monitoringu i ewaluacji, to należy do tych procesów włączyć również badanie beneficjentów, pod kątem problemów, z jakimi te osoby przychodzą, może trzeba zaangażować inne jednostki do pomocy, być może trzeba zadziałać organizacyjnie, a wreszcie może trzeba zmienić prawo. Odnosząc się do kwestii braku edukacji prawnej, ekspert nie zgodził się z twierdzeniami, że edukacja prawna w Polsce nie istnieje. Jego zdaniem taka pomoc istnieje i jest dobrze prowadzona; tyle że punktowo, wysiłkiem wielu organizacji. Problem, który dostrzega ekspert tkwi w tym, że nie wiemy tak naprawdę jaka jest świadomość prawna Polaków, bo takich badań w Polsce nie prowadzi się. W ustawie jest jedynie deklaracja prowadzenia edukacji prawnej, ale brak jakiegokolwiek instrumentarium.

W zdecydowanej większości swoich wystąpień eksperci zwracali uwagę na zbyt wąsko określony

krąg adresatów finansowanej przez państwo pomocy, nieokreślenie minimalnych standardów świadczonych w tym zakresie usług, brak dywersyfikacji usługodawców (niezależnie od stopnia trudności problemu, z którym zgłasza się osoba uprawniona, w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej angażowany jest prawnik z najwyższymi kwalifikacjami), błędnie przeprowadzoną kampanię informacyjną, a także brak zagwarantowania środków finansowych na edukację prawną i podnoszenie świadomości prawnej. Materiał prezentowany przez ekspertów oraz tezy formułowane w trakcie debaty zmierzały do konkluzji, że obecny system i jego efekty są odległe od założeń.

Podsumowania dyskusji dokonała Ewa Polkowska, Wiceprezes NIK jako osoba nadzorująca ze strony kierownictwa NIK zaplanowaną kontrolę. Wiceprezes NIK akcentowała wagę wiedzy państwa o potrzebach społecznych; uświadomienia sobie przez państwo z czym obywatele mają problemy. Jak argumentowała Wiceprezes, od świadomości tych problemów tak naprawdę zależy sposób podejścia do problematyki dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej. Zdaniem Wiceprezes NIK, potrzebne jest zaangażowanie wszystkich podmiotów w budowę systemu, w tym przedstawicieli korporacji prawniczych, organizacji pozarządowych, budowanie przez nich wzajemnych relacji zmierzających do osiągnięcia celu, którym powinno się stać stworzenie ram prawnych do tego, aby pomoc prawna była dostępna dla osób potrzebujących.

Wiceprezes NIK podziękowała uczestnikom spotkania za udział w panelu ekspertów oraz za dokonaną ocenę istniejących obecnie rozwiązań systemowych, w tym za próbę oceny tego systemu przez pryzmat założeń systemu nieodpłatnej pomocy prawnej prezentowanych w dokumentach, analizach i syntezach, które powstawały w naszym kraju już od połowy lat dziewięćdziesiątych

6.9 STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

6.10 OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA
