



Źródło: Fotolia.com

Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

Lata 2016-2017 (I połowa)

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, czerwiec 2018 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

nowa
instytucja
w porządku
prawnym

gwarancja ochrony konstytucyjnego prawa do sądu i *Karta Praw Podstawowych UE*

realizacja programu *Prawo dla każdego*

rekomendacja Komisji ds. Kontroli Państwowej

zasoby
zaangażowane
w organizację
systemu

planowane wydatki w latach 2016-2026 – ponad miliard złotych

utworzenie punktów npp w każdym powiecie
– łącznie 1524 punkty w kraju

współpraca z samorządami zawodowymi i organizacjami
pozarządowymi

sygnały o
nieskuteczności
systemu

brak działań informacyjno-promocyjnych

niewielkie wykorzystanie potencjału

brak standardów udzielania porad

02 Co kontrolowaliśmy?

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

W szczególności:

- przygotowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i dokonanie rzetelnej oceny jego funkcjonowania przez Ministra Sprawiedliwości
- organizacja punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przez powiaty oraz skala udzielanej pomocy
- wydatkowanie środków przeznaczonych na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej
- realizacja przez Ministra Sprawiedliwości i starostów zadań z zakresu edukacji prawnej

03 Założenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (npp)

punkty npp w każdym powiecie

pomoc świadczona przez profesjonalistów

dostęp do wsparcia dla określonych grup

wynagrodzenie za gotowość do udzielania pomocy

04 Kogo kontrolowaliśmy?

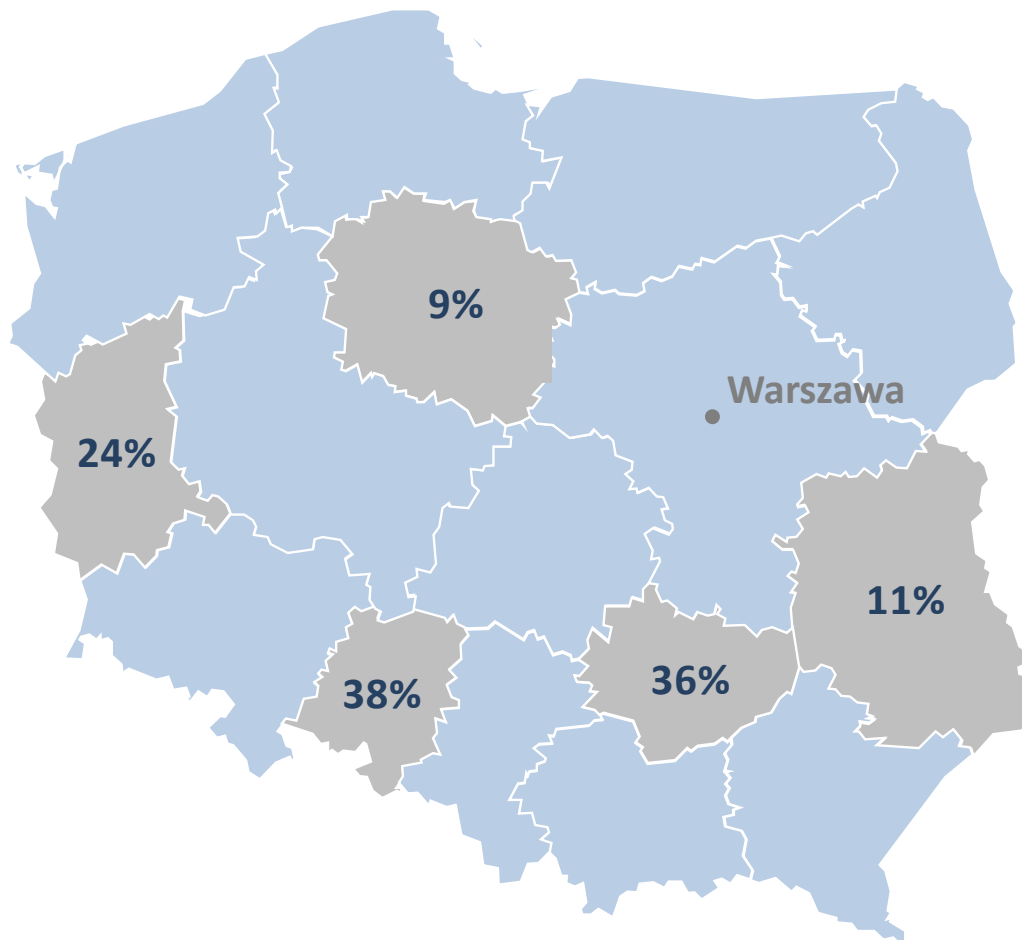
Udział punktów npp utworzonych przez kontrolowane jednostki w łącznej liczbie punktów w województwie

Kontrolą objęto

17 jednostek:

- Ministerstwo Sprawiedliwości
- 11 starostw powiatowych*
- 5 miast na prawach powiatu

* w tym 2 w kontroli rozpoznawczej



Źródło: Opracowanie własne NIK.

05 Od kogo zasięgnęliśmy informacji?

podmioty
publiczne

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Instytut Spraw Publicznych

Rządowe Centrum Legislacji

Urzędy Gmin/Miast i OPS

podmioty
niepubliczne

ORA i OIRP

Uniwersyteckie Poradnie Prawne

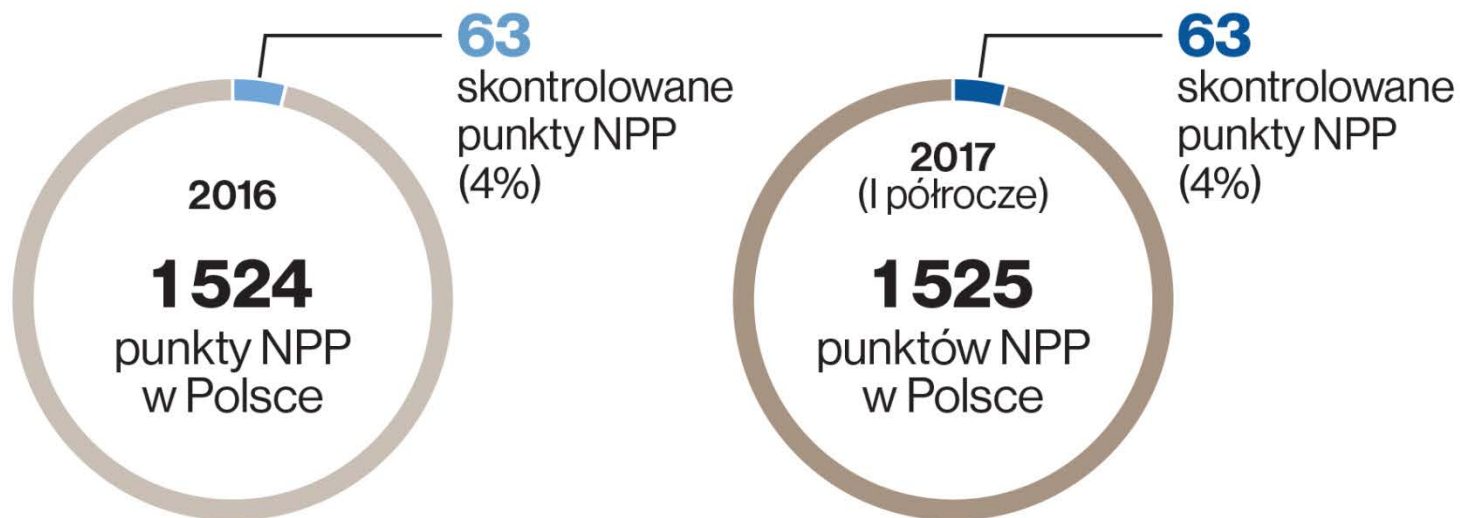
organizacje pozarządowe

osoby
ankietowane

prawnicy udzielający npp

osoby korzystające z pomocy

Udział punktów utworzonych przez objęte kontrolą jednostki w łącznej liczbie punktów na terenie kraju

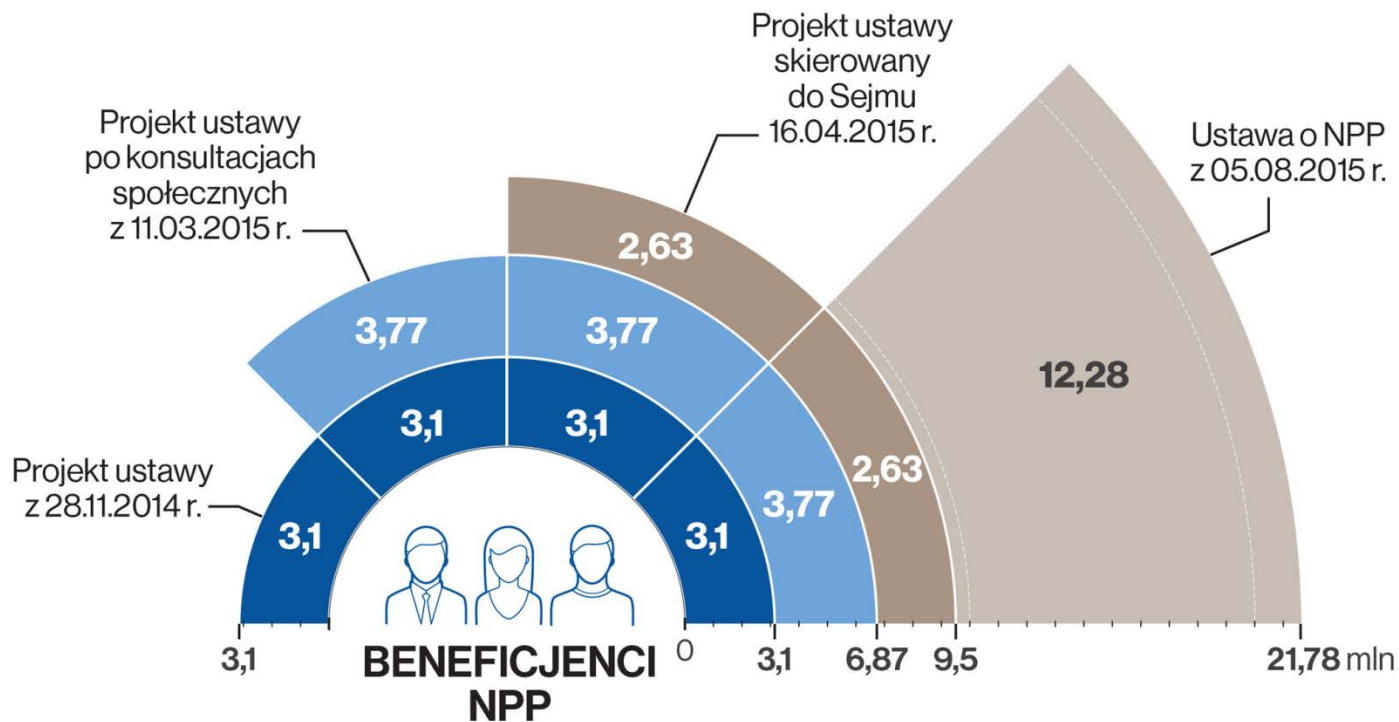


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

07 Stwierdzony stan – przygotowanie przepisów ustawy

- prace legislacyjne nad wdrożeniem systemu npp prowadzono w Ministerstwie Sprawiedliwości **począwszy od 2005 r.**
- decyzja o wyborze modelu zakładającego utworzenie 1524 punktów dostępnych przez co najmniej 20 godzin tygodniowo **nie została poprzedzona rzetelną analizą potrzeb społecznych**
- przeprowadzona w ramach rządowego procesu legislacyjnego ocena wpływu **nie dostarczała informacji o korzyściach i kosztach rozwiązań przyjętych w projektowanych przepisach**

08 Stwierdzony stan – proces legislacyjny

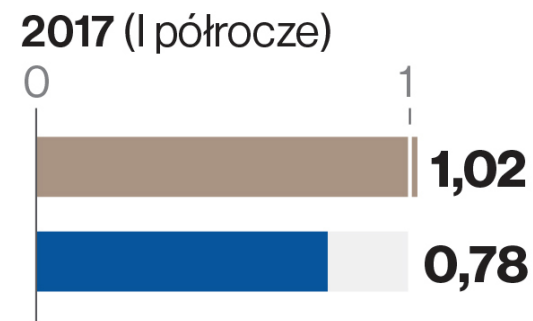
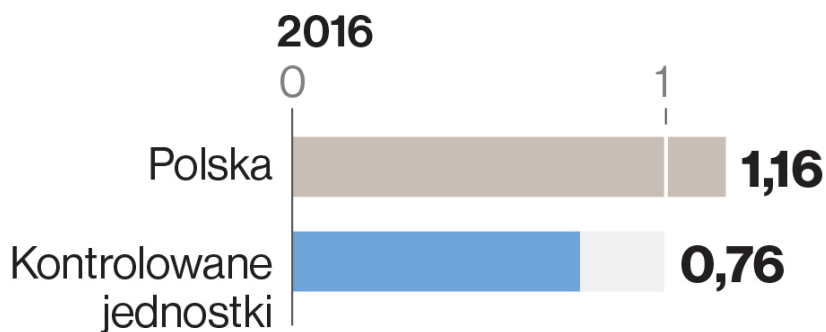


- Rozszerzanie kręgu beneficjentów systemu npp

- Osoby korzystające z pomocy społecznej
- Członkowie rodzin uprawnionych do uzyskania Karty Dużej Rodziny (rodzice oraz dzieci do 26 lat), kombatanci i osoby represjonowane
- Osoby starsze (powyżej 75 lat)
- Osoby starsze (65-74 lata); osoby, które nie ukończyły 26 lat i jednocześnie nie są członkami rodzin z KDR oraz osoby w sytuacjach nadzwyczajnych

- niewielkie zainteresowanie możliwością uzyskania npp spowodowało, że potencjał systemu w 75% nie został wykorzystany zgodnie z przeznaczeniem
- w 2016 r. odnotowano 443 804 przypadków udzielenia pomocy - przeciętnie w każdym z tych punktów udzielono dziennie około jednej porady
- w okresie objętym kontrolą w 63 punktach utworzonych przez kontrolowane jednostki udokumentowano łącznie 18 564 porady, tj. ok. 0,8 dziennie

Stwierdzony stan – średnia liczba porad na jeden punkt npp dziennie (w kraju i na terenie kontrolowanych jednostek)

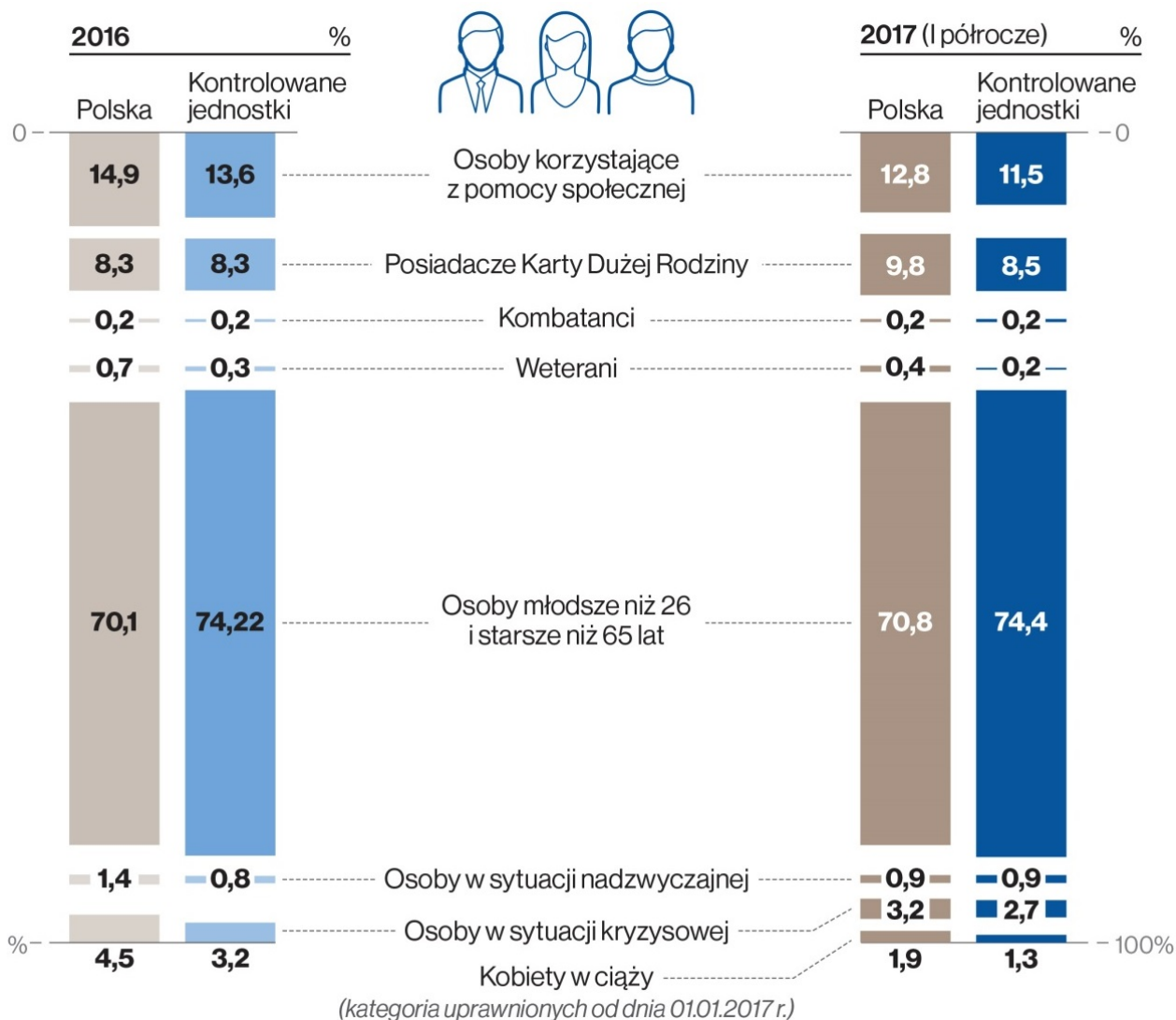


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

11 Stwierdzony stan – osoby korzystające z pomocy

- największa grupa - **osoby starsze** , tj. powyżej 65-go roku życia oraz **osoby młode** - w wieku poniżej 26 lat (ok. 70%)
- kolejna liczna grupa - **osoby objęte wsparciem pomocy społecznej** (od 11,5% do 14,9%) oraz **posiadacze Karty Dużej Rodziny** (od 8,3% do 9,8%)
- ograniczony zakres - **osoby, które znalazły się w sytuacji kryzysowej** (od 2,7% do 4,5%) oraz w **sytuacji nadzwyczajnej** (od 0,9% do 1,4%), a od 1 stycznia 2017 r., także **kobiety w ciąży** (od 1,3% do 1,9%)

12 Stwierdzony stan – osoby korzystające z npp



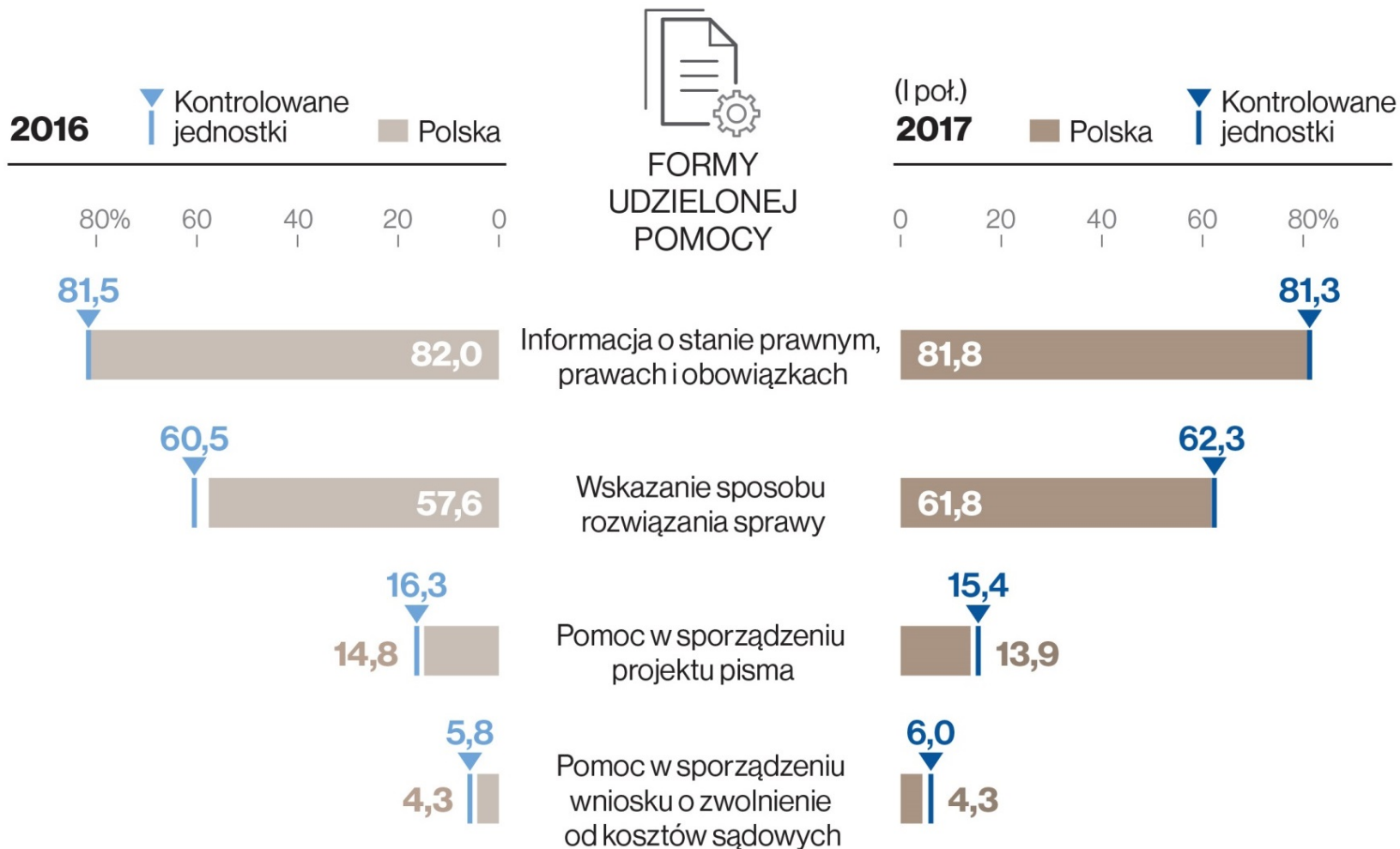
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.



13 Stwierdzony stan – formy udzielonej pomocy

- najczęściej pomoc polegała na poinformowaniu osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach i spoczywających na niej obowiązkach (ok. 80%)
- udzieleniu pomocy w tej formie często towarzyszyły także inne czynności, w tym wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego (ok. 60%)
- najrzadziej udzielano pomocy w sporządzaniu projektów pism (ok. 15%) oraz wniosków o zwolnienie od kosztów sądowych (ok. 5%)

14 Stwierdzony stan – formy udzielonej pomocy

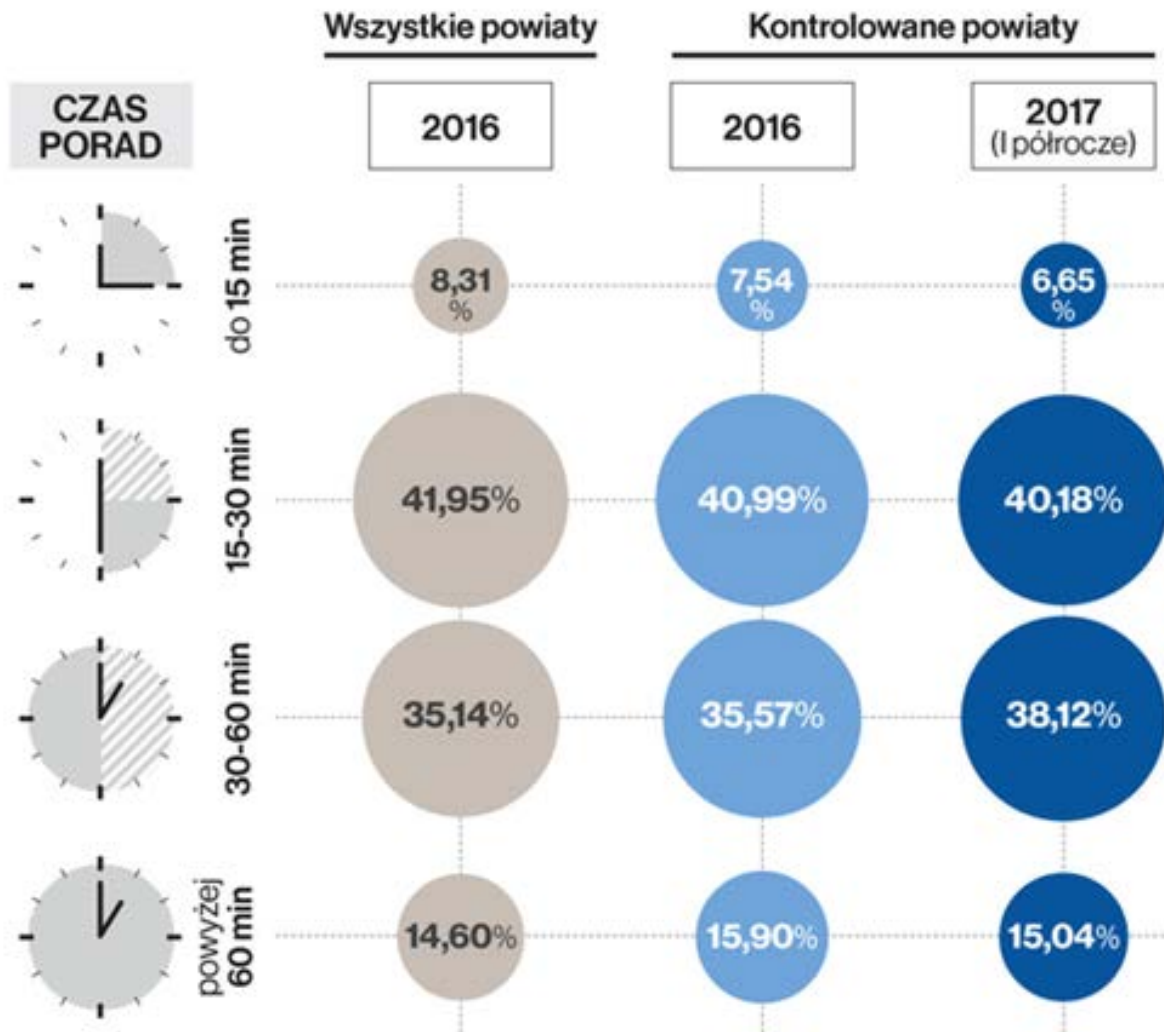


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

15 Stwierdzony stan – czas poświęcony na porady

- w większości przypadków czas przeznaczony na udzielenie porady nie przekraczał 30 minut (ok 50%) - w takim czasie możliwe było uzyskanie wyłącznie tzw. informacji prawnej
- ponad 1/3 porad trwała od 30 do 60 minut
- jedynie co siódma wymagała poświęcenia powyżej 60 minut

Stwierdzony stan – czas poświęcony na udzielanie npp (w kraju i na terenie kontrolowanych jednostek)



17 Stwierdzony stan – finansowanie systemu npp

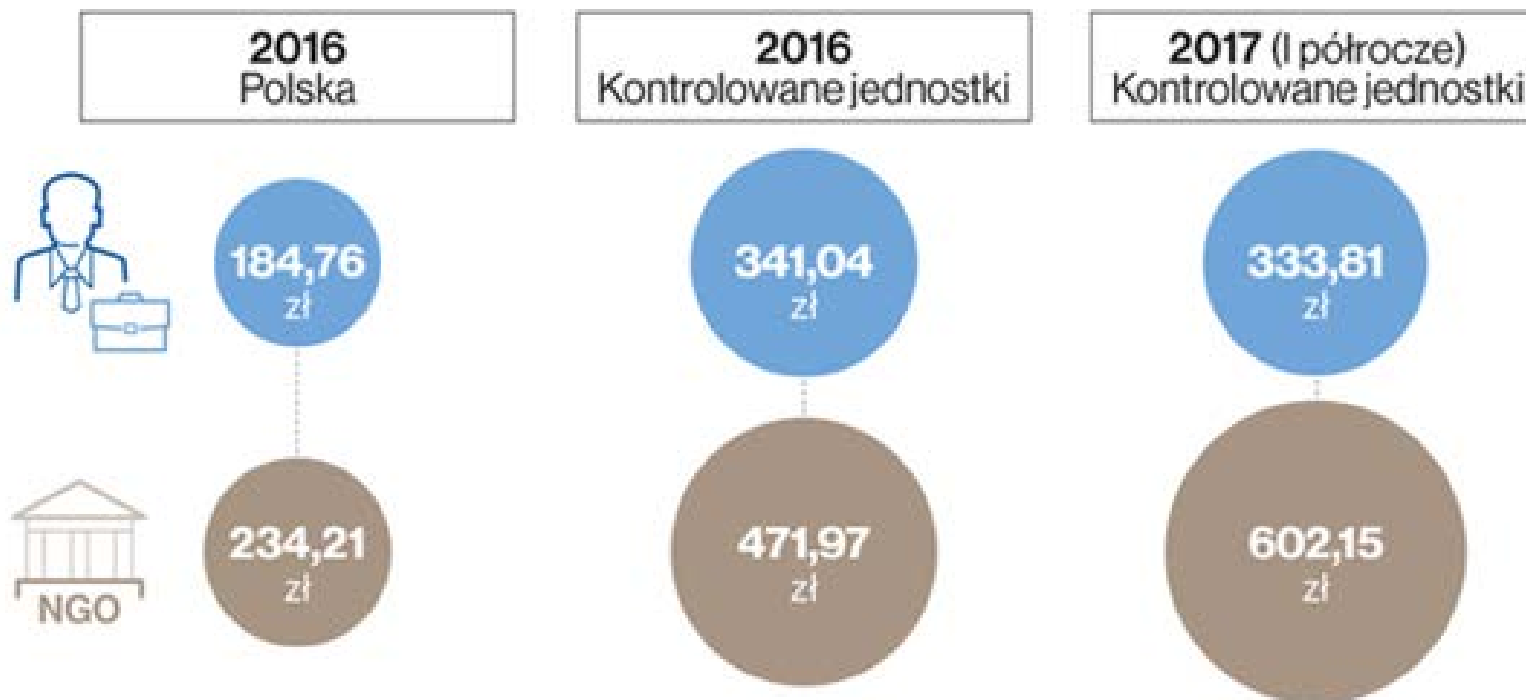
- w latach 2016 i 2017 (do listopada włącznie) na realizację zadania powiaty otrzymały z budżetu państwa w formie dotacji celowej łącznie 180 343 tys. zł
- kontrolowane jednostki wydatkowały na ten cel kwotę 5 621,9 tys. zł, tj. 99% sumy kwot zaplanowanych
- środki te w 97% przeznaczono na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych oraz dotacje dla organizacji pozarządowych
- 3% ww. kwot wydatkowano na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania

18 Stwierdzony stan – koszty udzielonych porad

- wynagrodzenie za świadczenie npp było wypłacane za każdą godzinę **gotowości prawnika** do jej udzielania
- przeciętny koszt jednej porady w skali całego kraju wynosił **202,74 zł**
- koszt ten **był wyższy o 49,45 zł (21%) w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym** od kosztu porady w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych

19 Stwierdzony stan – przeciętny koszt jednej porady

- Punkt prowadzony przez **adwokatów i radców prawnych**
- Punkt prowadzony przez **organizacje pozarządowe**



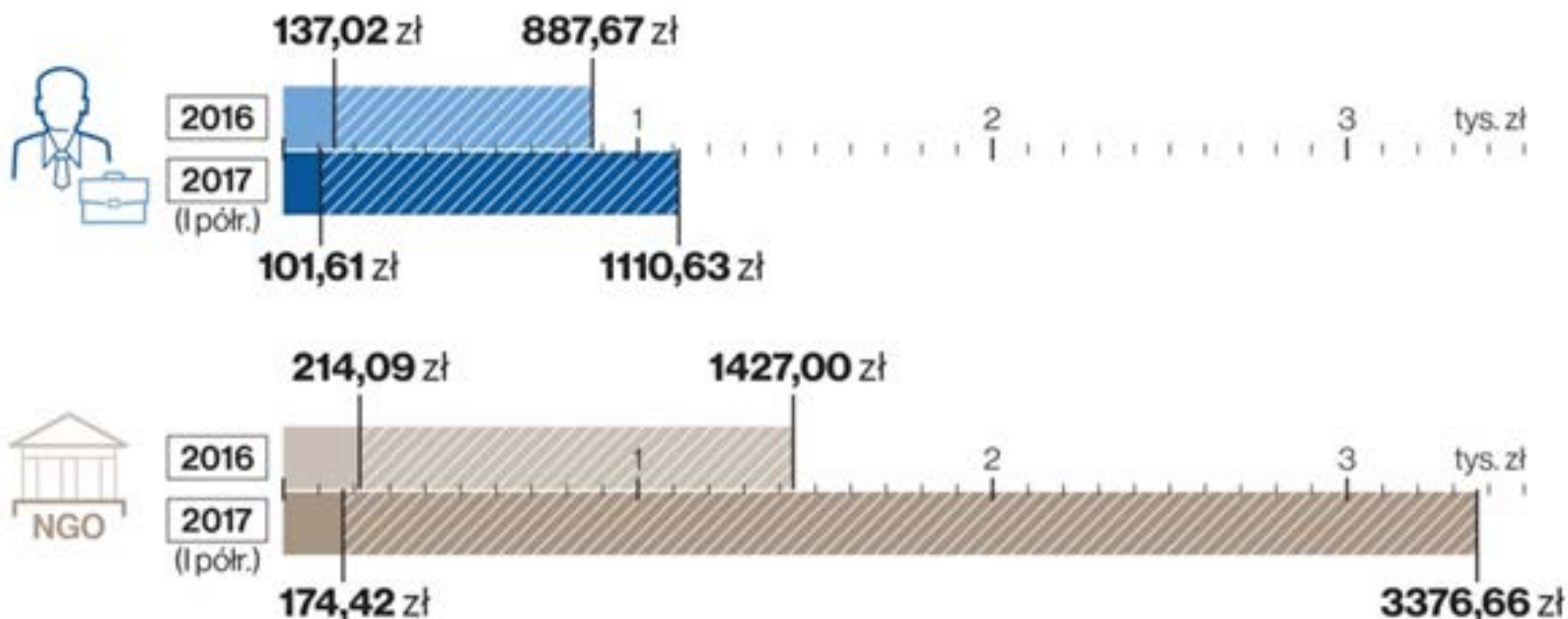
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

20 Stwierdzony stan – koszty udzielonych porad

- w jednostkach objętych kontrolą wystąpiły **znaczne rozbieżności** w wysokości jednostkowego kosztu udzielonej porady, tj. od 101,61 zł do 3 373,66 zł
- wynikało to z **różnicy w liczbie porad** udzielonych w poszczególnych punktach prowadzonych na terenie tych powiatów

Stwierdzony stan – rozpiętość średnich kosztów jednej porady prawnej w kontrolowanych jednostkach

- Punkt prowadzony przez **adwokatów i radców prawnych**
- Punkt prowadzony przez **organizacje pozarządowe**



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

22 Stwierdzony stan – ocena wykonywania zadań z zakresu npp

- Minister Sprawiedliwości w 2017 r. ocenił, że **system jest nieefektywny** - pomoc uzyskało jedynie 2-3% uprawnionych
- ocena została oparta głównie na danych liczbowych
- Minister nie zapewnił udziału Rady NPP w procesie dokonywania oceny

23 Stwierdzony stan – ocena wykonywania zadań z zakresu npp

Rekomendacje
Ministra
Sprawiedliwości

poszerzenie katalogu spraw objętych pomocą
i katalogu usług pomocowych

zmiana w zakresie podmiotów udzielających
npp

zwiększenie udziału samorządów
terytorialnych

dopasowanie poradnictwa do potrzeb
lokalnych

wzmocnienie promocji

rozwińnięcie części zadań dotyczących edukacji
prawnej

Stwierdzony stan – przygotowanie i organizacja punktów npp przez powiaty

- znacząca większość punktów npp została uruchomiona w wymaganym terminie
- powiaty zawierały porozumienia z właściwymi ORA i OIRP oraz umowy z adwokatami i radcami prawnymi
- zapewniony został udział organizacji pozarządowych w udzielaniu npp - wystąpiły jednak nieprawidłowości przy wyborze tych podmiotów

Stwierdzony stan – przygotowanie i organizacja punktów npp przez powiaty

- punkty lokalizowano w lokalach powiatowych lub gminnych, które powinny spełniać warunki określone w przepisach
- stwierdzono przypadki niezapewnienia dostępu do punktu dla osób niepełnosprawnych i braku możliwości bezpiecznego przechowywania dokumentacji zawierającej dane osobowe
- harmonogramy pracy punktów npp przewidywały świadczenie pomocy także w godzinach popołudniowych

26 Stwierdzony stan – realizacja umów w sprawie udzielania npp

Uwagi brak określenia w umowach w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej mechanizmów kontroli prawidłowości wykonania zobowiązań

ograniczony zakres kontroli NGO

brak prawidłowego powierzenia adwokatom, radcom prawnym i organizacjom pozarządowym przetwarzania danych osobowych beneficjentów

brak weryfikacji uprawnień beneficjentów do uzyskania npp

Stwierdzony stan – upowszechnianie wiedzy o dostępie do npp

Minister
Sprawiedliwości

strona internetowa



kampania medialna (tylko w 2015 r.)

Starostowie
Prezydenci
Miast

BIP i strony internetowe, w tym strony internetowe gmin, w których funkcjonowały punkty npp

Badania ankietowe

Tylko 7% ankietowanych jako źródło uzyskania informacji o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej wskazało strony internetowe

inne działania - współpraca z lokalnymi mediami, głównie na etapie wdrażania systemu

29 Stwierdzony stan – edukacja prawna

- ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej nie określa zadań i kompetencji organów administracji publicznej w zakresie działań edukacyjnych
- nie wyodrębnia środków finansowych na edukację prawną
- działania edukacyjne nie miały spójnego, kompleksowego i systematycznego charakteru

30 Stwierdzony stan – edukacja prawna

Minister
Sprawiedliwości

strona www Ministerstwa - informacje o npp,
prawach i obowiązkach obywatelskich oraz mediacji
i sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów

działania edukacyjne skierowane do uczniów szkół
gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych

uruchomienie dedykowanych stron www
poświęconych edukacji prawnej i mediacji

organizacja międzynarodowych konferencji
poświęconych problematyce mediacji

31 Stwierdzony stan – edukacja prawna

Starostowie

Prezydenci Miast

poradnictwo specjalistyczne za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej

udostępnianie w BIP informacji publicznej

zapewnienie dostępu do Dzienników Ustaw, Monitora Polskiego oraz orzeczeń

współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz jednostkami oświaty - działania adresowane do dzieci i młodzieży

32 Stwierdzony stan – edukacja prawna

- znaczne zróżnicowanie działań edukacyjnych organów administracji publicznej
- w stosunkowo szerokim zakresie podejmowano inicjatywy adresowane do dzieci i młodzieży
- aktywność skierowana do innych grup społecznych często ograniczała się do udostępniania informacji za pośrednictwem stron internetowych

33 Ocena ogólna

System npp w ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej. Wynikało to z niedopasowania przyjętych rozwiązań do potrzeb społecznych i powodowało niewielkie wykorzystanie potencjału zaangażowanego w realizację tego zadania.

Starostowie wywiązali się z obowiązku utworzenia wymaganych 1524 punktów npp, które miały być dostępne przez pięć dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie. Jednak średnio w punkcie udzielana była tylko jedna porada dziennie, a czas na to poświęcony w większości przypadków nie przekraczał godziny. Ograniczone były również działania promujące możliwość uzyskania takiej pomocy. Powodowało to, że system na którego funkcjonowanie w latach 2016-2017 wydatkowano ok. 190 mln zł, był nieefektywny, gdyż jedynie co czwarta godzina pracy punktów npp była wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

34 Ocena ogólna

Minister oceniając realizację tych zadań również uznał, że system jest nieefektywny. W ocenie 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.

Wszystkie objęte kontrolą jednostki podejmowały działania wpisujące się w realizację obowiązku prowadzenia edukacji prawnej. 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.

Prezes Rady Ministrów

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

Minister Sprawiedliwości

rzetelne rozpoznanie potrzeb społecznych

podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia sposobu postępowania w ramach udzielania npp, jak też stworzenie mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy

Minister Sprawiedliwości

zwiększenie udziału Rady NPP w procesie oceny systemu npp

przeprowadzenie analizy możliwości wdrożenia powszechnie dostępnej i niezindywidualizowanej informacji prawnej

wdrożenie elektronicznego systemu dokumentowania npp

38 Działania po kontroli



39 Planowane zmiany systemu

Projekt nowelizacji ustawy o npp

- projekt przedstawiony Sejmowi przez Prezydenta RP w dniu 3 sierpnia 2017 r. przewidywał m.in:
 - rozszerzenie katalogu uprawnionych o kolejne grupy
 - włączenie do systemu mediacji i poradnictwa obywatelskiego
 - zmianę sposobu wyłaniania organizacji pozarządowych
 - powiązanie npp z pomocą prawną na etapie postępowań sądowych

w przygotowaniu tego projektu uczestniczyli przedstawiciele Ministra Sprawiedliwości



Źródło: Fotolia.com

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Opolu