

Rada Społeczna ds. wdrażania Strategii Modernizacji Przestrzeni Sprawiedliwości w Polsce

Materiał na spotkanie w dniu 15 października 2014 r.

DOTYCHCZASOWE PROJEKTY USTAW DOTYCZĄCE SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ PORADNICTWA PRAWNEGO¹

[Autor: Łukasz Bojarski (INPRIS), rozdział Raportu INPRIS „Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje”, Warszawa 2014]

Od 2004 r. w debacie publicznej pojawił się szereg projektów systemowych rozwiązań problematyki poradnictwa prawnego. Trzy projekty dotarły do Sejmu, kilka innych było przedmiotem prac Rady Ministrów czy Ministerstwa Sprawiedliwości. Żaden nie został uchwalony, jednak dorobek dotychczasowych prac jest godny uwagi i stanowi ciekawy materiał, który powinien być wykorzystywany w trakcie dalszej refleksji nad zmianami systemowymi.

Zaproponowano, jak dotąd, wiele różnych rozwiązań: od stworzenia zupełnie nowej struktury administracyjnej – sieci biur porad prawnych, poprzez oparcie systemu na istniejących instytucjach (jak powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, oddziały krajowego rejestru sądowego przy sądach), po pomysły na organizowanie poradnictwa w ramach przetargów ogłaszanych dla poszczególnych powiatów.

Dzięki wcześniejszym pracom mamy obecnie możliwość porównania proponowanych rozwiązań oraz dokonania oceny ich mocnych i słabych stron. Wydaje się, że do najważniejszych efektów dotychczasowych prac można zaliczyć:

- refleksję nad zakresem przedmiotowym poradnictwa i zaakceptowanie postulowanego przez organizacje społeczne podziału na: informację prawną, poradnictwo prawne, pomoc prawną (kwalifikowaną),
- propozycję, która pojawiła się niemal we wszystkich projektach, utworzenia Rady Pomocy Prawnej – organu, który zajmowałby się badaniami systemu, jego oceną, proponowaniem zmian, wypracowywaniem standardów itp.,

¹ Poniższy tekst jest z jednej strony skróconą, a z drugiej strony uaktualnioną wersją części opracowania *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012, dostępnego na stronie www.inpris.pl. Wykorzystane są w nim także prace wcześniejsze: Ł. Bojarski, G. Wiaderek, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo IV*, Warszawa 2009, s. 13–39 i Ł. Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: A. Winiarska (red.), *Obywatel i prawo III*, Warszawa 2008, s. 34-67.

- refleksję na temat uprawnionych do korzystania z poradnictwa – proponowano objęcie systemem – poza osobami fizycznymi (według różnych kryteriów zamożności) – także przedsiębiorców,
- rozważania dotyczące procedury uzyskiwania pomocy (od nierealnego 4-stopniowego systemu, w którym decydują organy państwa oraz sądy, po znacznie prostsze procedury, w tym włączenie w proces usługodawców świadczących poradnictwo),
- uwzględnienie różnorodności podmiotów świadczących poradnictwo prawne: w projektach obok prawników – członków samorządów prawniczych pojawiają się także, jako potencjalni usługodawcy, absolwenci prawa, organizacje społeczne, uniwersyteckie poradnie prawne,
- rozpoczęcie dyskusji na temat potrzeby standaryzowania (zwłaszcza przez Radę Pomocy Prawnej) oraz jakości poradnictwa i pomocy prawnej, kontroli jakości i potrzeby ewaluacji działania systemu.

Prócz zaangażowania Ministerstwa Sprawiedliwości, które było autorem wszystkich założeń do ustaw oraz projektów ustaw, ważne jest również zaangażowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które dostrzegło potrzebę całościowego podejścia do poradnictwa, co zaowocowało projektem systemowym, w ramach którego ukazuje się niniejsza publikacja, i m.in. propozycją rozwiązań modelowych. Ministerstwo nie doprowadziło natomiast, jak dotąd, do podjęcia prac regulacyjnych.

Wreszcie, wysiłek sformułowania propozycji systemowych podjęto w Kancelarii Prezydenta, gdzie po serii seminariów, w ramach Forum Debaty Publicznej, opracowano Zieloną Księgę pt. *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*.

Poniżej omawiamy krótko poszczególne projekty².

Pierwszy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2004–2005)

Prace nad pierwszym projektem rozpoczęły się pod koniec 2004 roku w odpowiedzi na apele organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Projekt ustawy był skierowany dwukrotnie do Sejmu, w marcu 2005 r. (po pierwszym czytaniu nie kontynuowano prac nad projektem) i w październiku 2005 r. (kolejny rząd wycofał projekt, zapowiadając opracowanie autopoprawki).

Projekt z 2005 r. (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym*) zakładał stworzenie od podstaw sieci biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych (na początek dziesięciu, a docelowo około czterdziestu, w każdym mieście – siedzibie sądu okręgowego). Biura te miały zatrudniać pracowników etatowych (ponad 40 osób w biurze, w tym duża część to personel pomocniczy) i wynajmować duże pomieszczenia biurowe (przewidywano 40 pomieszczeń na biuro). Biura miały na celu świadczenie podstawowej pomocy prawnej (zajmowałiby się tym pracownicy etatowi) oraz pomocy kwalifikowanej, zlecanej adwokatom i radcom prawnym, którzy wpisaliby się na odpowiednie listy. System pomocy kwalifikowanej miał istnieć równolegle do pomocy prawnej z urzędu przydzielanej przez sądy (przynajmniej na

² Zestawienie źródeł – samych projektów, opinii, protokołów z prac sejmowych itp. znajduje się w cytowanym wyżej opracowaniu *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, INPRIS, Warszawa 2012. Wszystkie źródła są także dostępne w „bibliotece reformy nieodpłatnej pomocy prawnej” na stronie inpris.pl (<http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>).

początkowym etapie, po ocenie działania systemu, można by, co było zamierzeniem autorów, dokonać dalszych zmian i ujednoczenia przyjmowanych rozwiązań). Przyznawanie pomocy prawnej miało być procedurą administracyjną, co oznaczało (oczywiście w wypadku odmowy przyznania pomocy i woli odwoływania się od tej decyzji) pełną czterostopniową drogę odwoławczą (dwie instancje w ramach systemu pomocy prawnej oraz dwie instancje sądowo-administracyjne). Ciałem koordynującym i zarządzającym pracą systemu na poziomie centralnym miało być Krajowe Centrum Pomocy Prawnej – sprawowałoby ono również rolę drugiej instancji administracyjnej rozpatrującej odwołania od decyzji biur oraz skargi na ich działalność. Dodatkowo projekt zakładał utworzenie organu opiniodawczo-doradczego przy Ministrze Sprawiedliwości – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej działającej na zasadach społecznych, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji społecznych.

Projekt z 2005 r. przewidywał zatem zbudowanie od podstaw – wydaje się, że raczej skazanego na niewydolność – aparatu administracyjnego. Stworzenie struktury tej wielkości biur byłoby bardzo kosztowne. Dodatkowo usytuowanie biur pomocy prawnej w kilkudziesięciu dużych miastach znacznie ograniczyłoby ich dostępność. Z kolei czteroinstancyjna procedura uzyskiwania pomocy prawnej była w projekcie niepotrzebnie rozbudowana. Co do zalet projektu, to bardzo dobrym pomysłem było połączenie zagadnień pomocy prawnej podstawowej i kwalifikowanej. Chodzi o pomysł, żeby jednolity system objął docelowo pomoc prawną pozasądową i sądową, nawet jeżeli na początku miał funkcjonować równolegle do tzw. urzędówek.

Drugi projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2006–2007)

W 2006 r. nowy rząd podjął prace nad zmianą projektu z 2005 r. W trakcie prac projekt zmieniono fundamentalnie. I choć formalnie został on skierowany do Sejmu w maju 2007 r. jako autopoprawka projektu rządowego, to w rzeczywistości był to zupełnie nowy projekt (po pierwszym czytaniu w Sejmie, w czerwcu 2007 r., prace nad projektem zostały przerwane z uwagi na zakończenie kadencji Sejmu).

W projekcie z 2007 r. (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym*) rezygnowano z budowy osobnej struktury administracyjnej. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej pozasądowej/przedsądowej, pomijając pomoc prawną sądową. W tym zakresie nie wprowadzono żadnych zmian – funkcjonować miał nadal istniejący system pełnomocnictwa i obrony z urzędu, administrowany przez sądy i korporacje prawnicze. Projekt zakładał przeniesienie organizacji pozasądowej pomocy prawnej z poziomu miasta – siedziby sądu okręgowego – na poziom powiatów, czyli bliżej osób potrzebujących (możliwe byłoby także stworzenie kilku punktów na terenie powiatu). Projekt przewidywał, że udzielający pomocy prawnej w konkretnym powiecie byłiby wyłaniani w ramach przetargów organizowanych na poziomie centralnym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. Zwycięzcy podpisywaliby z Radą umowy i świadczyli tę pomoc na poziomie powiatu (jednego lub większej liczby) w swoim dotychczasowym biurze lub biurze specjalnie w tym celu zorganizowanym. Do przetargów mógłby stawać szeroki krąg podmiotów – adwokaci i radcy prawni, jednostki samorządu terytorialnego, uniwersytety lub szkoły wyższe, osoby z wyższym wykształceniem prawniczym. W osobnym trybie (określonym przez przepisy o organizacjach pożytku publicznego) do konkursu ofert mogłyby stawać organizacje pozarządowe zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej. Procedura uzyskiwania pomocy zakładała przyznanie jej przez świadczeniodawcę na umotywowany wniosek zainteresowanego (przy spełnieniu majątkowych i/lub

niemajątkowych kryteriów ustawowych). W razie odmowy udzielenia pomocy prawnej (zarówno przyznanie, jak i odmowa nie miały mieć charakteru decyzji administracyjnej) przysługiwałaby droga cywilna, jak to określa projekt ustawy: „prawo do żądania od świadczeniodawcy wykonania umowy lub żądania odszkodowania przed właściwym miejscowo sądem rejonowym”.

Projekt z 2007 r. miał wiele zalet. Zdecydowanie upraszczał poprzednią koncepcję. Rezygnując z budowy drogiej struktury, obniżał znacznie koszty systemu (większość środków miała być przeznaczona na rzeczową pomoc, a nie utrzymanie sieci biur). Upraszczał też bardzo procedurę przyznawania pomocy, choć zaproponowana formuła odwołania od odmowy przyznania pomocy w ramach zwykłej drogi cywilnej wzbudza poważne wątpliwości. Projekt zbliżał świadczeniodawcę do potrzebującego, przenosząc ciężar pomocy z okręgu na powiat. Poszerzył także znacznie krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy. Wadą projektu było to, że ograniczał się wyłącznie do pomocy prawnej pozasądowej (do sformułowania tzw. pierwszego pisma procesowego wyłącznie), pozostawiając na boku pomoc prawną kwalifikowaną.

Projekty ustaw o nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2008–2010

W latach 2008–2010 przygotowano w Ministerstwie Sprawiedliwości kilka projektów założeń ustawowych oraz projektów ustaw. Kolejne wersje znacznie się różniły i proponowano w nich odmienne rozwiązania. Wreszcie, w marcu 2010 r. Komitet Stały Rady Ministrów zaakceptował projekt, ale został on odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010 r. Zgodnie z decyzją Rady Ministrów prace nad regulacją przerwano i ograniczono się do kontynuacji prac nad ustawą o dostępie do informacji prawnej. Po miesiącach prac projekt regulacji ograniczonej do informacji prawnej przedstawiono, ale nigdy nie był on przedmiotem szerszej debaty publicznej.

Przy okazji omawiania prac nad projektami w latach 2008–2010 warto zwrócić uwagę na otwarcie autorów projektów na stanowiska i poglądy wyrażane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych, konsultowanie z nimi projektów, udział przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości w organizowanych przez NGO-sy seminariach i konferencjach, wspólne spotkania robocze itp.

Założenia z maja 2009 r. Jeśli chodzi o treść założeń, wypada podkreślić ich wysoką jakość. Choć nie wszystkie postulaty NGO zostały spełnione, to porównanie wyrażanych przez środowisko poglądów z ostatecznie przyjętymi założeniami wskazuje, że wiele z postulatów i argumentów spotkało się ze zrozumieniem ze strony autorów założeń. Szeroko ujęto pomoc prawną – informacja, pomoc podstawowa i rozszerzona – i uwzględniono w działaniach systemu organizacje pozarządowe, zaplanowano powołanie Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standaryzujących, badawczych. Zaplanowano także wprowadzenie na zasadzie pilotażu (co w polskiej praktyce jest niezwykle rzadkie) równoległych rozwiązań w celu oceny ich efektywności. Wyrażono wolę stopniowego rozbudowywania systemu na podstawie oceny funkcjonujących rozwiązań.

Założenia z marca 2010 r. Projekt dotyczył stworzenia systemu udzielania informacji prawnej polegającej na udzielaniu informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. Drugim elementem systemu miała być pomoc prawna w postaci porady prawnej, sporządzenia pisma procesowego lub innego pisma do sądu, organu administracji publicznej lub do innego podmiotu. Pomoc taka może być udzielona zanim sprawa jest rozpoznawana przez sąd

lub organ administracji publicznej. Elementem założeń była też pomoc prawna w postaci zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed organem administracji państwowej lub samorządowej. Uprawnionymi do skorzystania z informacji prawnej miały być wszystkie osoby fizyczne, natomiast udzielenie pomocy prawnej miało być uzależnione od sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie. Za realizację zadań z zakresu informacji prawnej i pomocy prawnej odpowiadać miałyby Minister Sprawiedliwości. W tym celu przewidywano utworzenie Centrum Pomocy Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej działających jako ekspozytury Centrum, do których zadań miało należeć m.in. udzielanie informacji prawnej. Ponadto, utworzona miała być Rada Pomocy Prawnej, której zadaniem byłoby ustalanie i kontrola standardów świadczenia pomocy prawnej oraz ocena działania wprowadzanego systemu.

W założeniach przyjęto sposób stopniowego wprowadzania systemu informacji i pomocy prawnej. Wraz z wprowadzeniem w pierwszej kolejności – od 1 stycznia 2011 r. – dostępu do informacji prawnej, na określonym obszarze przeprowadzony miał być pilotaż kolejnego etapu budowy systemu, tj. przyznawania pomocy prawnej. Przeprowadzenie pilotażu miało pozwolić na ukształtowanie ostatecznie takiego systemu pomocy prawnej, który w maksymalnym stopniu będzie odpowiadał zapotrzebowaniu społecznemu na tego rodzaju usługi, jak również dostosowany będzie do możliwości finansowych budżetu państwa.

Projekt ustawy z 15 października 2010 r. Projekt ten był bardzo lakoniczny, składał się z zaledwie 6 artykułów. Projekt zakładał, że powołane zostanie Centrum Informacji Prawnej (komórka organizacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości), które może działać poprzez oddziały w postaci Ośrodków Informacji Prawnej. Udzielałyby one nieodpłatnej informacji prawnej osobom fizycznym przebywającym na terytorium Polski. Ośrodki te mogłyby wykorzystywać do udzielania informacji systemy teleinformatyczne oraz współpracować z samorządami zawodów prawniczych oraz organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie poszerzania dostępu do informacji prawnej.

Jakkolwiek ograniczenie reformy tylko do zapewnienia dostępu do informacji prawnej było poważnym krokiem wstecz w stosunku do wieloletnich prac kolejnych ministrów sprawiedliwości, to stworzenie systemu udzielania informacji prawnej z prawdziwego zdarzenia byłoby swego rodzaju punktem wyjścia do dalszych prac.

Prace nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2011–2014

Jak wskazaliśmy powyżej, Rada Ministrów zrezygnowała z szerszej regulacji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i zleciła jednocześnie opracowanie ustawy o dostępie do informacji prawnej. Projekt pojawił się ponownie, jako projekt ustawy z 8 lutego 2011 r. o nieodpłatnej informacji prawnej, w takim kształcie jak omówiony wyżej projekt z 15 października 2010 r. W ostatnich trzech latach nie doszło do opracowania kolejnego projektu ustawy. Natomiast 9 maja 2014 r., dość niespodziewanie, bez wcześniejszego sygnalizowania zainteresowania tematem, do Sejmu swój projekt wniosło Polskie Stronnictwo Ludowe (projekt ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych). Projekt PSL powtarza w całości propozycje omówionego wyżej projektu MS z października 2010 r. Uzupełniony jest tylko bardziej szczegółowymi przepisami dotyczącymi powoływania dyrektora Krajowego Centrum Informacji Prawnej.

Prace w Kancelarii Prezydenta. Prezydent w orędziu wygłoszonym przed Zgromadzeniem Narodowym (6 sierpnia 2010 r.) wymienił dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jako jeden z

najważniejszych problemów wymagających rozwiązania. Kancelaria Prezydenta zorganizowała cykl seminariów w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna³, których zwieńczeniem było wydanie Zielonej Księgi pt. *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*⁴. W księdze proponuje się rozwiązanie rozwiązania, zgodnie z którym w powiatach powoływani byłiby powiatowi rzecznicy pomocy prawnej, lokalni koordynatorzy tej problematyki organizujący system świadczenia informacji i porad prawnych w danym powiecie (w ramach swego biura oraz we współpracy z innymi usługodawcami). Rolę badawczą, standaryzującą pełniłaby natomiast Krajowa Rada Pomocy Prawnej.

Projekt poselski SLD. Sejm podjął prace nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym przedstawionym w imieniu wnioskodawców przez posła Jacka Czerniaka (SLD). Jego pierwsze czytanie odbyło się w maju 2012 r. Jednak 23 maja 2013 r. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej zarekomendowała odrzucenie projektu. Projekt zakładał poszerzenie katalogu zadań własnych gminy o udzielanie bezpłatnej pomocy prawnej osobom najuboższym, na zasadach określonych przez gminę. Według założeń projektu, zakres świadczonej pomocy prawnej miałby zależeć od decyzji gminy. Wnioskodawcy proponowali, aby była to podstawowa pomoc prawna, obejmująca konsultacje, porady prawne oraz pisanie pism procesowych (pomoc przedsądowa) świadczone na przykład przed radcą prawnego lub adwokata zatrudnionego w urzędzie gminy, na zasadach pełnienia dyżurów w określonych terminach. Założenia mówią o finansowaniu poradnictwa z budżetu gminy, a gdyby okazało się, że gminy nie będzie stać na zapewnienie środków, to w ramach dotacji z budżetu państwa można by przeznaczyć do 8 mln zł na pomoc prawną dla najuboższych. Świadczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego miałyby być nowym zadaniem w katalogu zadań własnych gminy.

Prace w Ministerstwie Sprawiedliwości. W ciągu trzech lat przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości (w tym kolejni ministrowie) formułowali kilkakrotnie publiczne obietnice, wedle których regulacja nieodpłatnej pomocy prawnej jest priorytetem i problem zostanie rozwiązany. Powstał także nowy Departament w ramach Ministerstwa, który ma się tą problematyką zajmować: Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej (jednak wśród wymienionych 15 zadań Departamentu ta problematyka nie została uwzględniona)⁵.

Ostatni dokument opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości to *Informacja o przyczynach i potrzebie opracowania projektu wprowadzającego system nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób fizycznych oraz propozycje rozwiązań* (Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej, 14 marca 2013 r.)⁶. Jest to bardzo ogólny dokument (ma 14 stron), w którym przedstawiono m.in. „ogólne założenia postulowanych rozwiązań” oraz „zakres postulowanej regulacji”. Przede wszystkim, po raz pierwszy, Ministerstwo Sprawiedliwości wskazuje, że równoległe za realizację

³ Materiały dostępne na stronach:

www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/;

www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,20,ii-seminarium-eksperckie-system-pomocy-prawnej.html.

⁴ Ogłoszenie Zielonej Księgi przez Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego nastąpiło 13 maja 2014 r. *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*,

Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Biuletyn Forum Debaty Publicznej, Sprawne i

Służebne Państwo, Nr 31, Warszawa, Maj 2014. Publikacja dostępna na stronie internetowej www.prezydent.pl.

⁵ Zob. <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/struktura-organizacyjna/departament-zawodow-prawniczych-i-dostepu-do-pomocy-prawnej/> (dostęp 5.02.2014).

⁶ Materiał uzyskany przez INPRIS z Ministerstwa Sprawiedliwości w drodze dostępu do informacji publicznej w październiku 2013 r. i przedstawiony jako najbardziej aktualny.

zadań z zakresu pomocy prawnej odpowiedzialne powinno być Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, przypisując mu nawet rolę priorytetową. Inne założenia wstępne to: wprowadzenie poradnictwa prawnego dla osób fizycznych (spełniających kryterium materialne oceniane przez samorząd powiatowy); przyznawanie beneficjentom bonu na poradę i swoboda wyboru doradcy; szeroki krąg świadczeniodawców, w tym obok adwokatów i radców prawnych, organizacje pozarządowe i absolwenci prawa (wykazy na poziomie województwa).