



RADA FUNDACJI

Halina Bortnowska-Dąbrowska Marek Antoni Nowicki
Jerzy Ciemniowski Teresa Romer
Janusz Grzełak Mirosław Wyrzykowski
Michał Nawrocki

ZARZĄD FUNDACJI

Prezes: Danuta Przywara
Wiceprezes: Adam Bodnar
Sekretarz: Maciej Nowicki
Skarbnik: Elżbieta Czyż
Członek Zarządu: Janina A. Kłosowska

Warszawa, dnia 13 lipca 2015 r.

1624./2015/MPL/MSz

Szanowny Pan
Senator Janusz Sepioł
Przewodniczący Komisji Samorządu
Terytorialnego i Administracji
Państwowej Senatu RP

Opinia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do ustawy z dnia 25
czerwca 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej
(druk senacki nr 962)

W związku z przekazaniem do rozpatrzenia przez Senat RP ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (druk senacki nr 962), Helsińska Fundacja Praw Człowieka pragnie przedstawić swoje stanowisko w przedmiocie rozwiązań zaproponowanych w tej ustawie.

Uwagi ogólne

Projekt ustawy był przedmiotem opinii Fundacji przedstawionej w toku rządowego procesu legislacyjnego¹. Zarówno w toku prac legislacyjnych w ramach rządu, jak i Sejmu RP projekt ustawy uległ licznym modyfikacjom. Z uznaniem należy podkreślić, że **wiele z uwag i**

¹ Opinia HFPC z dnia 21 stycznia 2015 r., dostępna pod adresem:
<http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266350/266353/266356/dokument146631.pdf>.

postulatów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka zgłoszonych pod adresem pierwotnej wersji projektu ustawy zostało uwzględnionych. Dotyczy to przede wszystkim:

- Poszerzenia kręgu beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej;
- Poszerzenia zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej o sprawy dotyczące prawa podatkowego;
- Poszerzenia form nieodpłatnej pomocy prawnej o sporządzenie projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądownoadministracyjne;
- Poszerzenia zakresu podmiotów upoważnionych do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej o aplikantów adwokackich i radcowskich, a także organizacje pozarządowe;
- Wyeliminowania nagrywania rozmów w ramach informacji prawnej.

Z uwagi na okoliczność, że projekt ustawy był przedmiotem licznych modyfikacji, w tym dokonanych w ramach prac sejmowej podkomisji nadzwyczajnej, Fundacja pragnie przedstawić swoje uwagi dotyczące wprowadzonych zmian.

Uwagi szczegółowe

- I. Ustawa poszerzyła krąg beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej o kilka nowych – w porównaniu z pierwotną wersją projektu – kategorii uprawnionych: posiadaczy Karty Dużej Rodziny, kombatanów oraz ofiar represji wojennych i okresu powojennego, weteranów oraz weteranów poszkodowanych, osoby które nie ukończyły 26 lat albo ukończyły 65 lat. Już wcześniej nieodpłatna pomoc prawna miała przysługiwać osobom, które uzyskały świadczenie z pomocy społecznej oraz w wypadku zdarzeń nadzwyczajnych tj. klęsk żywiołowych, awarii technicznych itp. W ocenie Fundacji **krąg osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej – mimo jego rozszerzenia – nadal budzi wątpliwości.** Dodawanie poszczególnych kategorii beneficjentów nie zostało należycie uzasadnione i w działaniach tych trudno doszukać się konsekwencji. Przede wszystkim aktualne pozostają uwagi Fundacji, jak i innych podmiotów uczestniczących w procesie legislacyjnym, że **system pomocy prawnej przewidziany ustawą będzie dublował system pomocy prawnej dostępnej już dla najuboższych osób w ramach pomocy społecznej.** Aktualna pozostaje uwaga Fundacji, wynikająca z jej własnych doświadczeń w udzielaniu nieodpłatnych porad prawnych, że **osoby korzystające z nieodpłatnego poradnictwa prawnego w zdecydowanej większości nie spełniają kryteriów do uzyskiwania świadczeń z pomocy społecznej. Ich zarobki są jednak na tyle niskie, że nie są w stanie pokryć kosztów profesjonalnego prawnika.** Te osoby opinowana ustawa w dalszym ciągu pomija. Należy także wskazać, że wprowadzone w toku rozpatrywania projektu przez Sejm **kryterium wieku (poniżej 26 lat i powyżej 65 lat) warunkujące możliwość skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej jest wątpliwe.** Nieodpłatna pomoc prawna powinna bowiem przysługiwać osobom, których nie stać na korzystanie z usług prawnych profesjonalistów. Tymczasem ustawa przyznaje to prawo osobom ze względu na wiek, w ogóle nie uwzględniając że w tej grupie beneficjentów znajdują się niejednokrotnie osoby zamożne. Wszystkie wyżej przywołane uwagi prowadzą do

wniosku, że ustawa – mimo że jej wykonanie pochłonie corocznie ok. 100 mln złotych – nie będzie skutecznym i powszechnym mechanizmem rozwiązywania problemów prawnych społeczeństwa.

- II. Z przedstawionym wyżej problemem adekwatności kręgu beneficjentów pomocy prawnej wiąże się inny problem dotyczący opiniowanej ustawy – braku pogłębionych badań i analiz, które stanowiłyby bazę do zaprojektowania całego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Ustawa powstała bez uprzedniego opracowania jej założeń, co jest wyjątkiem w rządowym procesie legislacyjnym, który nie powinien dotyczyć tak kluczowego i kosztochłonnego dla budżetu państwa aktu normatywnego. **Skutkiem braku kompleksowych badań w zakresie zaproponowanych regulacji jest niekorzystna sytuacja, w której o kluczowych zagadnieniach, takich jak np. krąg beneficjentów pomocy prawnej, zdecydowano w ramach poprawek zgłaszanych w toku prac sejmowej podkomisji nadzwyczajnej.**
- III. Helsińska Fundacja Praw Człowieka postuluje, aby świadczenie pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe za pomocą osób niebędących adwokatami i radcami prawnymi objęte zostało obowiązkowym ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej, podobnie jak obowiązek taki dotyczy adwokatów i radców prawnych. Wydaje się, że wprowadzenie takiego wymogu jest tym bardziej konieczne, że do osób niebędących adwokatami lub radcami prawnymi udzielających porad prawnych w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe nie będzie miała zastosowania ochrona tajemnicy wynikająca z art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego.
- IV. Pod rozagę można poddać możliwość tworzenia punktów wyspecjalizowanej pomocy prawnej, w których udzielane byłyby porad z konkretnych dziedzin prawa: np. prawo podatkowe, prawo rodzinne, prawo działalności gospodarczej.
- V. Na aprobatę zasługuje regulacja zawarta w art. 15 ustawy, która zobowiązuje Ministra Sprawiedliwości do dokonywania corocznej oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. W ocenie Fundacji należałoby jednak rozważyć wykorzystanie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego do pozyskiwania informacji na temat zakresu udzielanej pomocy prawnej. Innymi słowy, **system mógłby dostarczać informacji, których dziedzin prawa i jakich konkretnie problemów prawnych społeczeństwa dotyczą problemy prawne poruszane w ramach porad. Stanowiłoby to cenny impuls dla władz publicznych w zakresie prowadzenia bieżącej ewaluacji obowiązującego prawa.** Wiązałoby się to z potrzebą wprowadzenia zmian w art. 7 ustawy (zakres obowiązku sprawozdawczego osób świadczących pomoc prawną), art. 12 ustawy (zakres obowiązku sprawozdawczego starosty) oraz art. 15 ustawy.
- VI. Określona w art. 29 ustawy data wejścia w życie dużej liczby jej przepisów, tj. 31 sierpnia 2015 r., jest ryzykowna biorąc pod uwagę zarówno konstytucyjne terminy na czynności w procesie legislacyjnym dla Senatu RP oraz Prezydenta RP (por. wyrok

Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 2013 r., sygn. Kp 1/13), jak również wywodzony z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) nakaz ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*.

Projekt opinii opracowany został w ramach prac programu „Monitoring procesu legislacyjnego w obszarze wymiaru sprawiedliwości” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka²

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka,




Helsińska Fundacja Praw Człowieka
WICEPREZES ZARZĄDU
Adam Bodnar

² Program sponsorowany jest z dotacji przyznanej w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego.