

Podsumowanie I kwartału działalności 23 punktów bezpłatnych porad prawnych prowadzonych przez Stowarzyszenie na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego „DOGMA”.

W kwietniu bieżącego roku, po zakończeniu pierwszego kwartału funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej Stowarzyszenie „DOGMA” przeprowadziło własne badanie, którego celem było podsumowanie dotychczasowego funkcjonowania punktów bezpłatnych porad prawnych powołanych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1255). Stowarzyszeniu powierzono prowadzenie 23 takich punktów. Znajdują się one głównie w województwie śląskim.

Celem kompleksowego zapoznania się z opiniami osób współpracujących ze Stowarzyszeniem DOGMA w prowadzeniu punktów porad przeprowadziliśmy badanie w formie ankiety uzupełnionej wywiadem. Opiniujący odpowiedzieli na osiem pytań dotyczących funkcjonowania systemu bezpłatnych porad prawnych, wskazali problemy w ich działaniu, pozytywne i negatywne aspekty oraz zmiany jakie należałoby wprowadzić w systemie. Badanie przeprowadzono na grupie pięćdziesięciu osób reprezentujących głównie organizacje pozarządowe oraz samorząd (gminny, wojewódzki, powiatowy). Opinie sugestie i wnioski wskazane przez badanych można podzielić na kilka grup.

Problemy związane z funkcjonowaniem bezpłatnych punktów pomocy prawnej

a. Niewystarczająca promocja

Częstym problemem w funkcjonowaniu punktów bezpłatnej pomocy prawnej wskazywanym przez ankietowanych była znikoma świadomość społeczna w zakresie bezpłatnej pomocy prawnej, spowodowana niewystarczającą kampanią informacyjną. Wiele z osób korzystających z pomocy prawnej przyznawało, że informacje o działaniu punktów zostały zasłyszane przypadkowo (np. zasłyszane od znajomych). Brakuje wystarczającej kampanii medialnej na temat pomocy prawnej. Niewystarczająca promocja skutkuje także niezajomością zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy.

Nierzadko prawnicy mają do czynienia z sytuacją, gdy osoba decydująca się na skorzystanie z pomocy prawnej nie ma wiedzy na ten temat i w konsekwencji jest odsyłana. Respondenci wskazywali na praktycznie zerową znajomość ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej społeczeństwa. Wiąże się to z pojawianiem się w punktach pomocy prawnej osób nieuprawnionych, którym nie jest możliwe udzielenie pomocy prawnej. W konsekwencji u osób tych rośnie frustracja, choćby z uwagi na zmarnowany czas. Ankietowani opisali sytuacje, w których osoby takie starają się wymusić na prawniku udzielenie porady poprzez odmowę opuszczenia punktu pomocy.

Brak jednolitej spójnej kampanii informacyjno-promocyjnej realizowanej przez wszystkie podmioty zaangażowane w realizację tego zadania publicznego. Brak wystarczających środków na jej prowadzenie.

Brak promocji przeprowadzanej przez organy centralne należy odróżnić od trudności w promocji z jakimi boryka się na co dzień Stowarzyszenie. Przede wszystkim, środki zabezpieczone na promocję są bardzo ograniczone. W porównaniu do ogólnego kosztu działania punktu, są to kwoty znikome

(ok. 400 zł na 1 Punkt na 12 miesięcy). Podkreślenia wymaga, że organizowanie promocji nie polega jedynie na zamówieniu ulotek, broszur czy plakatów, lecz przede wszystkim na dotarciu do osób uprawnionych i znalezieniu odpowiednich kanałów promocji adekwatnych dla tej grupy, sporządzeniu planu dystrybucji materiałów informacyjnych i promocyjnych, zaangażowaniu wolontariuszy oraz przede wszystkim chęci współpracy ze strony instytucji publicznych (Urzędy Miast i Gmin, Starostwa Powiatowe, OPS-y, PCPR-y PUP itp.) . Jako dobry przykład można wskazać na zrealizowany pomysł dołączenia ulotek przez pracowników Urzędu Miasta Rybnika do decyzji ustalającej wymiar podatku.

b. Problemy na etapie konkursów ofert i realizacji zadania publicznego

Wśród odpowiedzi przekazanych głównie przez organizacje pozarządowe wskazano na problem braku jednolitych kryteriów ocen ofert konkursowych. Dla niektórych powiatów decydującym kryterium była nie treść oferty (20 stron), w której należało opisać diagnozę potrzeb, sposób realizacji, harmonogram, doświadczenie w realizacji podobnych zadań, umiejętność pracy z potencjalną grupą docelową, sposoby dotarcia do osób potrzebujących porady, lecz zaangażowanie adwokatów lub radców prawnych, pomimo że ustawodawca dopuścił również możliwość świadczenia usługi przez prawników z min. 3 letnim doświadczeniem.

Bardzo też krótki był czas na przygotowanie oferty (a wszystkie konkursy były ogłaszane w podobnym czasie na przestrzeni 23 XI – 8 XII). Do oferty wymagane było dołączenie bardzo dużo załączników: umowy, lub promesy umów z prawnikami, sprawozdania finansowe i merytoryczne, oświadczenia lub zaświadczenia, rekomendacje, nieraz poświadczone przez Sąd rejestrowy statuty, wszystkie strony dokumentów musiały być poświadczone za zgodność z oryginałem. Przykładowa oferta składała się z 50 stron.

Często wymagane było złożenie kompletnych osobnych ofert na dany punkt – np. w Katowicach 6 ofert na 6 punktów przewidzianych dla ngo.

Pozytywnie były oceniane tylko te budżety, w których środki pochodzące z dotacji były przeznaczone na wynagrodzenia prawników. Zabrakło środków na koordynowanie zadania, promocję, sprawozdawczość, rozliczenie wydatków.

Niektóre powiaty wymagały wniesienia wkładu własnego (nawet finansowego), co warunkowało przystąpienie do realizacji zadania. Ze względu na to, że w większości organizacje pozarządowe nie prowadzą działalności gospodarczej spełnienie tego warunku łączyło się z trudnościami.

Z kolei ze strony organów samorządów powiatowych zwrócono uwagę na uciążliwość opracowywania comiesięcznych informacji zbiorczych oraz sprawozdań.

Organizacje pozarządowe również muszą przygotowywać różne zestawienia i sprawozdania.

c. Problemy techniczne

Badani podkreślają aspekt techniczny funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. W ankietach wskazywano na brak odpowiedniego wyposażenia punktów (niedostarczanie papieru, brak drukarki). Warto w tym miejscu podkreślić, że osoba udzielająca porad prawnych, stosownie do brzmienia ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, ma obowiązek sporządzenia m.in. wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu oraz wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych. Bez odpowiedniego sprzętu wykonanie zadania które ustawodawca nałożył na prawników nie jest możliwe.

Niektóre z punktów porad nie zostały wyposażone w dostęp do sieci Internet, co uniemożliwia korzystanie z programów prawniczych typu LEX.

Kolejnym problemem, który pojawił się w funkcjonowaniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej jest nieodpowiednia lokalizacja punktów pomocy prawnej, położonych nierzadko w znacznej odległości od centrum miast i wsi, co znacznie utrudnia dostęp do nich.

Proponowane zmiany w systemie bezpłatnej pomocy prawnej

a. zakres podmiotowy

Najbardziej obszerne odpowiedzi wśród badanej grupy osób skupiły się wokół zmiany (zwykle rozszerzenia) kręgu osób uprawnionych do uzyskania porad prawnych. Należy zaznaczyć – jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej– iż w zamyśle ustawodawcy pomoc prawna **miała być skierowana do osób nieposiadających wystarczających środków finansowych aby uzyskać pomoc prawną od profesjonalnego pełnomocnika, tj. adwokata albo radcy prawnego**. W uzasadnieniu wskazano na brak mechanizmów umożliwiających uzyskanie dostępu do tego rodzaju usług. Konsekwencją takiego stanu rzeczy mogło być uznanie, że państwo nie zapewnia swym obywatelom równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W uzasadnieniu rozróżniono pomoc na etapie przesądowym i pomoc w trakcie postępowania sądowego. Podkreślono, że dostęp do pomocy prawnej na etapie przesądowym jest powiązany z zagadnieniem rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który to wymóg ma swoje oparcie w dokumentach unijnych i międzynarodowych – np. art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Zalecenie nr R (93) Komitetu Rady Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych.

Uwagi podnoszone przez osoby badane w znacznej części postulują dokonanie zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej celem dostosowania jej treści właśnie do pierwotnych zamierzeń ustawodawcy.

Zdaniem badanej grupy osób, krąg osób uprawnionych do uzyskania porady powinien zostać zmodyfikowany. Wskazano przede wszystkim na fakt, że **obecny kształt ustawy nie poprawia sytuacji części społeczeństwa (w wieku od 26 do 65 lat), która ma wprawdzie dochody (uniemożliwiające skorzystanie ze świadczeń MOPS), jednak nie wystarczające na skorzystanie z usług profesjonalnej pomocy prawnej**. Z poczynionych obserwacji wynika, że wiele osób zgłaszających się po porady prawne to osoby samotnie wychowujące dziecko, niepracujące, którym pomimo ich sytuacji życiowej nie można udzielić porady prawnej. Prawnicy udzielający porad z niepokojem przyjmują sytuacje podczas których muszą odmawiać udzielenia pomocy takim osobom. Z drugiej strony z kolei udzielane są porady osobom, które kwalifikują się ze względu na wiek, a których dochody znacznie przewyższają średnie wynagrodzenie.

W szczególności wskazywano ponadto na poszerzenie grupy osób uprawnionych o:

- bezrobotnych, tj. osoby, które legitymują się zaświadczeniem z urzędu pracy o posiadaniu statusu osoby bezrobotnej,
- osoby niepełnosprawne,
- rencistom, emerytom,
- osobom o niskich dochodach, według kryterium dochodowego

- osoby mające status pokrzywdzonego przestępstwem w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowaniu przed sądem,
- osoby dotknięte przemocą w rodzinie, którym na podstawie ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przysługuje pomoc prawna,

Odnosząc się dodatkowo do osób pokrzywdzonych przestępstwem, należy wskazać, iż grupa ta z natury rzeczy dotknięta jest przestępstwem, a więc doświadczyła zatem pewnego rodzaju szkody, czy to fizycznej, czy psychicznej lub majątkowej. Niejednokrotnie dla takich osób kontakt z Policją lub prokuraturą stanowi przejmujące doświadczenie, budzi dodatkowy stres lub panikę. Zostało przyjęte, że potrzebna im jest pomoc psychologa. Zdaniem ankietowanych pomoc tę należałoby rozszerzyć o pomoc prawnika. Na etapie sądowym co prawda osoba pokrzywdzona może ubiegać się o pomoc prawną z urzędu, lecz na etapie postępowania przygotowawczego, jest tej pomocy pozbawiona.

Podsumowując, krąg osób uprawnionych powinien zostać poszerzony, celem wyeliminowania dyskryminacji osób ubogich, którzy często zgłaszają się na porady i odchodzą „z kwitkiem” dowiadując się, że nie mogą zostać obsłużeni.

Rozszerzenie pomocy prawnej jest szczególnie istotne z punktu widzenia pozytywnych zmian jakie niesie za sobą funkcjonowanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Wśród osób które mogą skorzystać z pomocy prawnej zaobserwowano zwiększenie świadomości prawnej, przybliżenie społeczeństwu zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz odciążenie wymiaru sprawiedliwości poprzez rozwiązywanie problemów prawnych na drodze pozasądowej.

b. Zakres przedmiotowy

Wśród odpowiedzi badanej grupy osób pojawiły się odpowiedzi dotyczące możliwości poszerzenia pomocy prawnej i objęcia nią także postępowania sądowego. Doświadczenie życiowe uczy, że np. osoby starsze (przed 65 rokiem życia) lub nieznające prawa, które nie kwalifikują się do uzyskania porady prawnej zgodnie z ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej, **poszukują pomocy prawnej dopiero w chwili, kiedy już toczy się postępowanie w ich sprawie.** Zdarzają się przypadki w których pomoc prawna na etapie sądowym nie wymaga reprezentowania przez profesjonalnego pełnomocnika, a jedynie doradztwa w mniej skomplikowanych sprawach jak na przykład sprostanie wymogom formalnym pisma procesowego czy informacje na temat złożenia środków zaskarżenia. Wymienione problemy nie wymagają zaangażowania środków Skarbu Państwa na pełnomocnika z urzędu. Można byłoby je rozwiązać z pomocą prawników udzielających porad w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej.

c. Inne uwagi

Wśród badanej grupy składane były propozycje skoncentrowania godzin działania punktów nieodpłatnych porad prawnych w jednym miejscu (np. dwóch punktów) i tym samym wydłużenie działania punktu (np. od 8 - 16) tak aby godziny pracy punktu były bardziej dostępne także dla osób pracujących. Postulowano także większą elastyczność godzin funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Kolejnym tematem, który uwidocznili się po trzech miesiącach udzielania porad prawnych jest bardzo niska podstawowa wiedza prawna społeczeństwa. Podstawowa wiedza nie jest wykładana w szkołach powszechnych, a w wąskim zakresie studiach. W ocenie osób badanych, brak zainteresowania punktami wśród osób uprawnionych wynika również z braku wiedzy o prawie i systemie prawnym. **W ślad za realną pomocą powinien funkcjonować system podstawowej edukacji prawnej społeczeństwa.** Często spotykany jest całkowity brak wiedzy o podstawowych, elementarnych instytucjach prawnych, przez co społeczeństwo jest odsunięte od wymiaru sprawiedliwości; nie wie jakie prawa mu przysługują. Implikuje to niekorzystanie przez uprawnionych z odpowiedniej drogi prawnej, wykluczenie, funkcjonowanie poza systemem.

Podsumowanie i postulaty

Po trzech miesiącach funkcjonowania punktów bezpłatnej pomocy prawnej niemal jednogłośnie zgłaszane są postulaty:

1. **poszerzenia kręgu osób uprawnionych o osoby bezrobotne, o niskich dochodach, niepełnosprawne, dotknięte przemocą w rodzinie, osoby mające status pokrzywdzonego przestępstwem w postępowaniu karnym oraz osoby dotknięte przemocą w rodzinie.**
2. Pomoc prawna powinna obejmować także pomoc w pisaniu pism w postępowaniu przed sądami powszechnymi i administracyjnymi.

Konieczne jest także:

- a) zorganizowanie ogólnopolskiej efektywnej kampanii medialnej nieodpłatnej pomocy prawnej,
- b) przeznaczenie części środków na koordynację pracy punktów, promocję, sprawozdawczość, rozliczanie wydatków
- c) większa swoboda w określeniu lokalizacji punktów – bliżej osób potrzebujących wsparcia np. możliwość tworzenia punktów w porozumieniu np. z placówkami pomocy społecznej, OIK, poradniami pedagogiczno-psychologicznymi, z którymi już podjęto współpracę w ramach wcześniejszych działań
- d) lepsze wyposażenie techniczne punktów pomocy prawnej.