

Od nieco ponad 100 zł do ponad 3 tysięcy 300 zł kosztowała Skarb Państwa jedna nieodpłatna porada prawna. Od 2016 r. działa w Polsce system nieodpłatnych porad prawnych. Niestety, jak wykazała kontrola NIK system ten jest nieefektywny, gdyż tylko niespełna 1/4 jego możliwości została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem. Nie przyczynił się też znacznie do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej.

Z początkiem 2016 r. wszystkie powiaty uruchomiły na terenie Polski 1524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, w których osoby uprawnione mogą uzyskać pomoc profesjonalnego prawnika w niektórych kategoriach spraw. Kontrola NIK wykazała jednak, że Polacy nie korzystają z finansowanych przez państwo porad prawnych. Przeciętnie w jednym dniu pracy takiego punktu, udzielona została jedna porada, która najczęściej trwała nie więcej niż godzinę. Tym samym, zaledwie jedna czwarta czasu pracy punktów npp została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem.

Według NIK, wynika to z niedopasowania organizacji systemu do potrzeb społecznych, które nie zostały zbadane na etapie jego tworzenia. Powoduje to, że pomoc ta nie jest dostępna dla osób, które faktycznie jej potrzebują, a nie spełniają wymogów ustawy. Niska frekwencja w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej jest także spowodowana brakiem informacji o możliwości skorzystania z takiej pomocy. Kontrola wykazała także, że w Polsce brakuje edukacji prawnej. W wielu przypadkach osoby potrzebujące pomocy nie mają świadomości, że ich problem wymaga konsultacji z prawnikiem.

Standardy europejskie przewidują możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej osoby w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej. W Polsce funkcjonowały już rozwiązania zapewniające pomoc prawnika dla takich osób w trakcie postępowań sądowych. Dostęp do pomocy jest jednak potrzebny zanim sprawa trafi do sądu, tak aby w miarę możliwości rozwiązać problem bez przeprowadzania kosztownego i długotrwałego procesu.

Mimo krótkiego okresu funkcjonowania tego systemu, potwierdziły się wątpliwości co do braku skuteczności przyjętych rozwiązań zgłaszane już podczas prac nad projektem ustawy. Wprowadzane w tym czasie rozszerzenie grupy uprawnionych z ok. 3.1 mln do ok. 21 mln osób nie spowodowało pełnego wykorzystania możliwości stworzonego systemu. Organizacja sieci 1524 punktów npp działających przez około 20 godzin w tygodniu i wynagradzanie za gotowość do udzielania porad od początku budziły pytania o racjonalność wydatków finansowanych z budżetu państwa. Pisała o tym prasa, posłowie występowali z interpelacjami, a w maju 2016 r. Sejmowa Komisja ds. Kontroli Państwowej rekomendowała NIK przeprowadzenie kontroli.

Kontrolą objęto Ministerstwo Sprawiedliwości, 13 starostw powiatowych i 5 miast na prawach powiatu. Dotyczyła ona 2016 i pierwszej połowy 2017 r.

Najważniejsze ustalenia kontroli

Przygotowanie przez Ministra Sprawiedliwości ustawy nie zostało poprzedzone badaniami umożliwiającymi oszacowanie poziomu popytu na takie poradnictwo, w szczególności w odniesieniu do założonych grup osób uprawnionych. Po konsultacjach publicznych minister uwzględnił tylko część uwag, m. in. rozszerzył krąg beneficjentów o posiadaczy Karty Dużej Rodziny i osoby znajdujące się w sytuacji nadzwyczajnej. Przy dalszych pracach nad ustawą również nie analizowano potrzeb społecznych, ani szacowanych kosztów możliwych rozwiązań. Brak oszacowania popytu uniemożliwił też rzetelną weryfikację założeń o funkcjonowaniu i finansowaniu 1524 punktów npp, czynnych co najmniej 20

godzin tygodniowo.

W 2017 r. analizując dane liczbowe Minister Sprawiedliwości stwierdził, że z możliwości uzyskania pomocy skorzystało ok. 2%-3% uprawnionych i na tej podstawie ocenił, że system jest nieefektywny. W dalszym ciągu nie podjął jednak próby oszacowania zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc, m. in. w oparciu o dane o osobach, którym odmówiono pomocy. Nie zostały też w pełni zidentyfikowane bariery w dostępie do tej formy pomocy, w tym dotyczące niskiego stopnia świadomości prawnej obywateli, czy ograniczonej skuteczności działań informacyjnych. Mimo tezy o nieefektywności funkcjonującego systemu, wnioski nie zakładały zmiany modelu finansowania gotowości do udzielania pomocy, a koncentrowały się na rozszerzaniu kręgu beneficjentów i zakresu udzielanej pomocy.

Organem opiniodawczo - doradczym ministra jest Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej. Rada nie została jednak zaangażowana w proces dokonywania oceny systemu w 2016 r., a także przygotowania zmian w systemie npp.

W ocenie NIK system nieodpłatnej pomocy prawnej w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej jeszcze na etapie przedsądowym. Wybór modelu funkcjonowania tego systemu nie został dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków.

Skala i zakres wykorzystania systemu npp

Zainteresowanie możliwością uzyskania nieodpłatnej pomocy było dotychczas niewielkie. W konsekwencji 3/4 potencjału systemu nie zostało wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. we wszystkich punktach npp udzielono 443 tys. 804 porady. Przeciętnie na jeden punkt przypadła jedna porada dziennie. Na terenie powiatów, w których została przeprowadzona kontrola, największą liczbę porad odnotowano w punktach utworzonych przez miasto Kielce, w których udzielono prawie pięć razy więcej porad niż w punktach utworzonych przez powiat grudziądzki.

W kontrolowanych powiatach najczęściej pomoc polegała na poinformowaniu o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących uprawnieniach i obowiązkach oraz na wskazaniu sposobu rozwiązania problemu prawnego. Najrzadziej udzielana była pomoc w sporządzaniu projektów pism i wniosków.

W ponad połowie przypadków czas poświęcony na udzielenie porady nie przekraczał 30 minut. W takim czasie beneficjenci mogli uzyskać jedynie informację prawną. Potwierdzili to również naukowcy podczas panelu jaki odbył się w NIK w połowie ubiegłego roku. Według ekspertów uzyskanie rzetelnej pomocy prawnej musi trwać co najmniej godzinę.

Finansowanie systemu npp i koszty udzielonych porad

W latach 2016 i 2017 (do listopada włącznie) na utworzenie, utrzymanie punktów porad prawnych oraz na honoraria dla prawników wszystkie powiaty otrzymały z budżetu państwa łącznie 180 mln 343 tys. zł. Kontrolowane przez NIK jednostki wydały w 2016 r. i pierwszej połowie 2017 r. łącznie ponad 5 mln 600 tys. zł. Pieniądze te prawie w całości zostały przeznaczone na wynagrodzenia prawników oraz dotacje dla organizacji pozarządowych udzielających porad. Jedynie 3 procent tej kwoty wydano na

pokrycie kosztów obsługi biur. Prawnicy byli wynagradzani za każdą godzinę gotowości a nie za konkretną liczbę udzielonych porad.

Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2016 r. średni koszt jednej porady wyniósł ponad 202 zł. Na terenie powiatów objętych kontrolą, w 2016 r. i pierwszej połowie 2017 r. koszt ten wahał się od nieco ponad 100 zł w Kielcach do ponad 3 tys. 300 zł w powiecie grudziądzkim. Tak wielka różnica wynika z liczby porad udzielonych w poszczególnych punktach pomocy (im więcej porad tym mniejszy koszt jednostkowy). Jednostkowe koszty były wyższe o prawie 50 zł w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

Bez wątplenia na liczbę udzielanych porad a co za tym idzie na koszty ich udzielania znaczący wpływ ma informacja o możliwości uzyskania takiej porady i miejscu, gdzie taki punkt się znajduje. W kontrolowanych powiatach starostowie i prezydenci miast udostępniali informacje o lokalizacji i czasie pracy punktów w Biuletynach Informacji Publicznej i w internecie. Korzystali także z ulotek, plakatów oraz pomocy lokalnych mediów. Działania te miały jednak charakter jednorazowy.

Jako przykład dobrej praktyki NIK podaje miasto Kielce. Tam w Internetowej Telewizji Kielce wyemitowano dwa programy o bezpłatnej pomocy. Dodatkowo opracowano 25 tys. broszur i przekazano je osobom korzystającym z klubów seniora, środowiskowych domów samopomocy, domów pomocy społecznej. To spowodowało, że w Kielcach udzielono najwięcej porad w skali kraju spośród jednostek objętych kontrolą.

W Zamościu informacje o npp zawarto w broszurze „Mały Informator Seniora”. W powiatach krośnieńskim i krapkowskim informacje o punktach pomocy udostępniono za pośrednictwem profilu powiatu w serwisie społecznościowym.

W czasie kontroli przeprowadzono badanie ankietowe wśród osób, które skorzystały z npp. Zapytano m. in. o źródła informacji o punktach porad. Tylko 6,4 % pytanych odpowiedziało, że wiedzę o tej formie pomocy zdobyło w internecie, co świadczy o niskiej skuteczności tego sposobu komunikacji z osobami uprawnionymi do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej

Źródło wiedzy o możliwości skorzystania z punktu npp (dane się nie sumują bo każdy mógł udzielić więcej niż jedną odpowiedź) Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników badania ankietowego

Również kampania informacyjna Ministerstwa Sprawiedliwości nie była zróżnicowana. Uruchomiono stronę internetową pod tytułem ”Darmowa pomoc prawna” a w 2015 r. na zlecenie ministerstwa została przeprowadzona kampania medialna. Nie została jednak skierowana do właściwej grupy beneficjentów, a jej przeprowadzenie nastąpiło na kilka miesięcy przed uruchomieniem punktów npp, co zdaniem Izby znacznie obniżyło skuteczność takich działań informacyjnych. Również członkowie Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej wnioskowali o zmianę form informowania o npp i niekoncentrowanie się wyłącznie na przekazie internetowym.

W ocenie NIK zarówno Minister Sprawiedliwości jak i pozostałe jednostki objęte kontrolą nie podejmowały zróżnicowanych działań mających na celu dotarcie z informacją do jak najszerszego grona beneficjentów.

W myśl ustawy o nieodpłatnej pomocy, organy administracji publicznej zobowiązane są do edukacji prawnej społeczeństwa. O celowości takich działań najlepiej świadczą wyniki ankiety przeprowadzonej w czasie kontroli NIK wśród 157 prawników udzielających nieodpłatnych porad. Ponad 84 procent odpowiedzi wskazuje na niewystarczający albo bardzo niski poziom świadomości prawnej osób korzystających z ich usług.

Ustawa o npp nakłada na organy obowiązek prowadzenia edukacji prawnej, ale nie wskazuje jak należy to robić ani nie przewiduje dodatkowych środków na takie działania. Z ustaleń kontroli wynika, że zarówno przez Ministerstwo Sprawiedliwości jak i powiaty były prowadzone działania edukacyjne. Jednak instytucje prowadziły je każda we własnym zakresie i z udziałem różnych grup społecznych. Prowadzi to do wniosku, że w Polsce brak jest spójnego systemu edukacji prawnej adresowanego do osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Dużym problemem jest też brak prawidłowego nadzoru nad danymi osobowymi beneficjentów. Jak wykazała kontrola, jedynie prezydent Gorzowa Wielkopolskiego i starosta gorzowski powierzyli adwokatom i radcom prawnym przetwarzanie danych osobowych na podstawie pisemnej umowy. Takie umowy sporządzono też w sześciu objętych kontrolą jednostkach, w których npp prowadzą organizacje pozarządowe.

Wnioski

Ustalenia kontroli NIK wskazują na konieczne wprowadzenie systemowych zmian, które powinny wpłynąć na poprawę efektywności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

NIK skierowała swoje wnioski do premiera, ministra sprawiedliwości oraz starostów i prezydentów miast.

Do premiera

NIK wniosła 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.

NIK wnioskuje:

Do Ministra Sprawiedliwości o:

- rzetelnie rozpoznanie potrzeb społecznych i zidentyfikowanie barier w dostępie do takiego wsparcia;
- ujednolicenie sposobów postępowania w udzielaniu npp i stworzenie mechanizmu weryfikacji prawidłowości postępowania osób udzielających takiej pomocy;
- zwiększenie udziału Rady NPP w procesie oceny systemu npp;
- przeanalizowanie możliwości wdrożenia powszechnie dostępnej dla każdego informacji prawnej;
- wdrożenie elektronicznego systemu dokumentowania npp.

Do starostów i prezydentów miast

NIK o nieodpłatnej pomocy prawnej

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: sobota, 16, czerwiec 2018 11:51

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

Odsłony: 1079

- **wzmożenie promocji npp, w tym z wykorzystaniem innych niż Internet środków przekazu;**
- **przestrzeganie przepisów o ochronie danych osobowych RODO;**
- **wzmocnienie kontroli działalności adwokatów, radców prawnych i organizacji pozarządowych, którym powierzono prowadzenie punktów npp;**
- **analizowanie skali udzielanej pomocy, pod kątem rozpoznania ewentualnych barier w dostępie do takiej pomocy.**

Obecnie posłowie pracują nad nowelizacją ustawy, która m.in. ma rozszerzyć grupę osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej.

Źródło: www.nik.gov.pl