

1.

Uwagi ogólne do projektu autopoprawki do projektu ustawy . o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej.

Instytut Wymiaru Sprawiedliwości:

1. Przekazany Instytutowi projekt autopoprawki, wymaga zasadniczej korekty formalnej. Propozycja zmiany aktu nieobowiązującego, znajdującego się w Sejmie nie może sugerować skreśleń jednostek redakcyjnych objętego zmianami projektu bez konsekwencji w porządku systematycznym tego projektu. Ponadto, sugestie zmian wyrażone formułą "uchyla się", jak to uczyniono w odniesieniu do art. 4 -5, 7, 27 -32, 35 -36, nie mogą znajdować zastosowania w odniesieniu do projektu ustawy, a więc aktu nieobowiązującego. Niezbędne jest zatem przedstawienie nowej redakcji projektowanego tekstu ustawy, usystematyzowanej zgodnie ze zmienionym porządkiem.

2. Projektowana ustawa nie uchyla przepisów o obronie z urzędu i innych formach pomocy prawnej z urzędu obowiązujących obecnie. Nie uchyla też przepisów o zwolnieniu od kosztów postępowania w różnych jego formach. Stanowi w założeniu uzupełnienie tych przepisów. Z tego powodu w ustawie musi znaleźć się przepis zawierający stosowne zastrzeżenie.

3. Wydaje się, że intencją projektu jest m. In. ograniczenie zbędnych wydatków na organizację udzielania pomocy i związaną z tym biurokrację. Przyjęte w związku z tym rozwiązanie stanowi niewątpliwe ograniczenie w stosunku do przedniej propozycji. W dalszym ciągu jednak istnieją możliwości ograniczenia wydatków i spożytkowania wygospodarowanych w ten sposób kwot na efektywną pomoc dla osób potrzebujących. Nie da się oczywiście wykluczyć całkowicie wydatków na sferę organizacyjną. Wydają się jednak, że będą one w istotny sposób zminimalizowane, jeśli organizacją pomocy nie będą zajmować się specjalnie w tym celu powoływane Rada i Biuro, ale uczyni to wyspecjalizowana służba działająca w ramach komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Nie stoi temu na przeszkodzie odrębność budżetowa. Przykładowo wskazać należy, że komórkami organizacyjnymi

Ministerstwa Sprawiedliwości są biura Prokuratury Krajowej, a podległe jej jednostki terenowe są jednostkami budżetowymi.

:(Pomoc o jakiej mowa w projekcie jest pomocą państwa, które powinno zapewnić sobie możliwie pełną kontrolę nad sprawną organizacją jej udzielania i przepływem środków przeznaczanych na ten cel. Dlatego należałoby rozważyć możliwość prowadzenia działalności proponowanej dla Biura Rady (art.13 i nast.) przez stosowny wydział w . departamencie merytorycznym Ministerstwa, a wykonywanie funkcji Rady przez dyrektora tego departamentu.

4. Wydaje się, że podstawę udzielania pomocy muszą stanowić umowy ze świadczeniodawcami i trudno w tym zakresie kwestionować założenie projektu. Jednakże trudno też być optymistą w zakresie skuteczności wyłonienia świadczeniodawców w przyjęty w projekcie sposób, w tym także przy zastosowaniu procedur określonych w art 20 projektu. Jest to co najmniej trudno przewidywalny skutek projektowanej regulacji, który -z racji braku instrumentów skutecznie skłaniających do przystąpienia do przetargu -doprowadzi do niemożności wdrożenia idei pomocy do praktyki. Problem ten jest niezwykle trudny i jak się wydaje niemożliwy do realizacji bez ingerencji w ustrojowe akty zawodów prawniczych i organizacji pożytku publicznego oraz organizacji pomocy prawnej dającej możliwość takiego skłaniania. Ingerencja taka powinna stwarzać możliwość oczekiwania przez państwo zgody ze strony podmiotów wymienionych w art. 19 projektu na uczestniczenie w minimalnym zakresie w odpłatnym świadczeniu pomocy.

5. Należałoby wprowadzić zasadę udzielenia porady na piśmie. Forma ta umożliwi weryfikację jakości udzielonej pomocy, jak i zapewni większą odpowiedzialność za jej udzielenie.

6. MSWiA - na skutek uchylenia w pkt 10 projektu autopoprawki art. 28 i art. 32 projekt ustawy nie określa trybu postępowania w przypadku odmowy przyznania pomocy prawnej -

7. KKPC: - Autopoprawka przynosi kilka zdecydowanie lepszych rozwiązań od rozwiązań pierwotnie projektowanych, w tym:

- 1) rezygnację z koncepcji budowy złożonej struktury biurokratycznej, a dzięki temu ograniczenie wydatków budżetowych na koszty związane z funkcjonowaniem takiej struktury,
- 2) przeniesienie organizacji pomocy prawnej z poziomu okręgów sądowych na poziom powiatów, co jest nawiązaniem do struktury organizacyjnej pomocy społecznej, określonej w ustawie o pomocy społecznej, opartej na administracyjnym podziale terytorialnym państwa,
- 3) ustalenie szerokiego kręgu podmiotów, które mogą brać udział w przetargach na udzielanie pomocy prawnej, w tym włączenie organizacji pozarządowych do udzielania takiej pomocy,
- 4) podniesienie progu dochodowego decydującego o prawie do nieodpłatnej pomocy,
- 5) poszerzenie dostępu do pomocy prawnej dla osób najuboższych,
- 6) uwzględnienie istnienia instytucji zajmujących się podobną działalnością (powiatowe centra pomocy rodzinie, gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów) i uniknięcie powielania ich działalności przez świadczeniodawców (określonych w projektowanej ustawie).

NSA

Zaproponowane rozwiązania ustawowe w zakresie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej zapewne mają korzystne znaczenie w zakresie, w jakim obywatel może liczyć na pomoc prawną jednocześnie ograniczają tę pomoc, co wynika z zakresu przedmiotowego ustawy zawartego w przepisie art. 3 projektu, do etapu przed sądowego i ewentualnie sporządzenia pierwszego pisma w sprawie, wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Ujemną stroną przyjętych rozwiązań jest pozostawienie strony, na dalszym etapie postępowania, bez żadnej pomocy prawnej. Dalsze postępowanie sądowe może skutkować zaprzepaszczeniem zarówno podjętych wysiłków na etapie przedsądowym, jak i wydanych środków.

KKPK

1. Istotne wątpliwości budzi technika legislacyjna zastosowana w zakresie opiniowanego projektu, którym proponuje się wprowadzenie autopoprawek do projektu ustawy wniesionej przez poprzedni rząd. Dlaczego nie zastosowano się do opcji „0” zwłaszcza, że „uchylenia” lub zmiany w stosunku do pierwotnego tekstu ustawy dotyczą około 80-90 % jego objętości, a koncepcje poszczególnych rozwiązań odstępują od zamieszczonych w pierwotnym projekcie ustawy. Ponadto zmieniony jednolity tekst byłby bardziej przejrzysty .
2. Wydaje się, że byłaby także potrzebna ustawowa regulacja obowiązku zamieszczenia we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego informacji o działaniu takich biur i o ich adresach.
3. Określenie „Krajowa Rada Pomocy Prawnej” jest za szerokie, może bowiem sugerować, że swym zakresem obejmuje adwokatów, radców prawnych, notariuszy i różne inne doradztwa, gdy tymczasem dotyczy jedynie nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej na podstawie projektu ocenianej ustawy i autopoprawki do niej.

Naczelna Rada Adwokacka

Postulujemy zatem rozważenie możliwości wprowadzenia ubezpieczenia na wypadek konieczności korzystania z pomocy prawnej, jak to się dzieje w niektórych państwach.

I Zwracamy uwagę na wiele rozwiązań w projekcie dających pole do nadużyć, a nawet korupcyjnych. Niektóre kwestie - w tym tak zasadnicza: jak ocena, czy wnioskodawca spełnia kryteria ustawowe uprawniające go do uzyskania porady - pozostawiono swobodnemu uznaniu świadczeniodawców. Wielu świadczeniodawców będzie zainteresowanych jedynie udzieleniem jak największej liczby porad (a co za tym idzie - osiągnięciem jak najwyższej kwoty wynagrodzenia finansowanego przecież w całości przez budżet państwa). dlatego istnieje realne niebezpieczeństwo, że będą stanowczo zbyt liberalnie oceniać wnioski o przyznanie pomocy prawnej. Dostrzegamy także niebezpieczeństwo powstawania tzw., „martwych dusz”, tj. osób, które jako spełniające kryteria do uzyskania pomocy prawnej, będą rejestrowane tylko po to, aby na ich „konto” świadczeniodawcy mogli udzielać porad innym osobom na koszt państwa - co w praktyce przyniesie obniżenie ceny ich pomocy dla

komercyjnego klienta o kwotę finansowaną przez państwo, co za tym idzie: w sposób nieuczciwy będą oni bardziej konkurencyjni. Ustawa nie zawiera w praktyce żadnych instrumentów skutecznej kontroli. W dodatku świadczeniodawcami będą także absolwenci wydziałów prawa, którzy jako niezrzeszeni w korporacjach nie będą podlegali odpowiedzialności dyscyplinarnej wraz z sankcjami tam zawartymi, przewidującymi nawet wydalenie z korporacji. Zatem te osoby ryzykować będą jedynie rozwiązaniem umowy Ci ew. karami umownymi).

II. Nie ma także praktycznie żadnych środków zaradczych na realne niebezpieczeństwo, że świadczeniodawcy będą niekiedy "naganiaczami" niektórych kancelarii prawnych. Widzimy także niebezpieczeństwo, że punkt świadczenia pomocy prawnej będzie wykorzystywany przez świadczeniodawców do pozyskiwania komercyjnych klientów. Dlatego powinien być bezwzględny zakaz przyjmowania pełnomocnictw przez świadczeniodawcę od wnioskodawcy i jego małżonka (oraz ewentualnie zstępnych i wstępnych).

III. Brak jest doprecyzowania ustawowych kryteriów rozstrzygnięcia konkursu - istnieje obawa, że znaczenie będzie miała tylko cena zamieszczona w ofercie, a pozostałe kryteria, jak "wiarygodność oferenta i rękojmią rzetelnego wykonywania umowy" są zbyt meosłre. W naszej ocenie. przy rozstrzygnięciu konkursu powinni być preferowani adwokaci i radcowie oraz wyższe uczelnie, gdyż z istoty te podmioty są lepiej przygotowane do świadczenia pomocy prawnej, niż osoby legitymujące się jedynie wyższym wykształceniem prawniczym bez żadnej praktyki zawodowej. Z kolei powstaje pytanie, czy takiej preferencji, choć byłaby ona w interesie osób uprawnionych do uzyskania pomocy prawnej) nie sprzeciwia się wymóg równego traktowania oferentów i odwołanie do zasad konkurencji – co często jest uznawane równoznaczne z zasadą najniższej ceny, choćby kosztem jakości.

IV. Skoro konkursy nie będą podlegać ustawie o zamówieniach to zasadniczą wątpliwość co do zgodności z Konstytucją budzi sposób rozstrzygnięcia konkursu w

formie arbitralnej j niezależnej decyzji Rady, zwłaszcza przy wskazanej wyżej nieostrości kryteriów wyboru oferty.

Kwestie te mają być uregulowane w rozporządzeniu wykonawczym Ministra Sprawiedliwości i dopiero wtedy można byłoby odnieść się do tej kwestii. Nie wiadomo jednak, kiedy rozporządzenie to powstanie (skoro np. ten sam Minister nie wydał dotąd rozporządzenia wykonawczego do art. 24 ust. 1 ustawy o zastawie rejestrowym i rejestrze zastawów, mimo prawie 10 lat od jej uchwalenie, wskutek czego przepisy o dwóch rodzajach pozaegzekucyjnego zaspokojenia zastawnika pozostają martwe).

V. Zdaniem NRA na jednego świadczeniodawcę powinna przypadać liczba spraw nie większa" niż określona w ustawie, ale tak, aby świadczenie pomocy na terenie danego powiatu rozbić między kilku świadczeniodawców. Innym kryterium mogłaby być liczba mieszkańców na terenie objętym umową. Chodzi o to, aby zwłaszcza w dużych aglomeracjach dać szansę indywidualnym młodym prawnikom. Istnieje bowiem niebezpieczeństwo, że wielkie międzynarodowe kancelarie będą wygrywały konkurs stosując ceny dumpingowe, jako że faktem powszechnie znanym jest, iż wobec nadprodukcji prawników zatrudniają one prawniczą młodzież nawet na zasadzie bezpłatnej praktyki. Przy dużej liczbie spraw byłoby to dla takich firm opłacalne, natomiast jakość świadczonej pomocy mogłaby budzić wątpliwości - Ponadto taka praktyka eliminowałaby z rynku młodych prawników niezrzeszonych w takich korporacjach. Z kolei pozostawianie wyłącznie dowolnemu uznaniu Rady kwestii, czy w danym powiecie umowa zostanie zawarta z jedynym czy z większą liczbą świadczeniodawców, i jakie dostaną oni limity usług, budzi sprzeciw jako rozwiązanie niekonstytucyjne, a nawet w skrajnych wypadkach korupcyjne.

VI. Wg uzasadnienia, do uchwalenia tej ustawy zobowiązuje Polskę art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka oraz art. 14 MPPOiP NRA stoi na stanowisku, że te przepisy nie mają tu zastosowania, bo dotyczą przecież tylko postępowań przed organami wymiaru sprawiedliwości (sądami i trybunałami). Nie nakładają one natomiast na państwo członkowskie obowiązku zapewniania pomocy prawnej

pozaprosesowej. Także art. 45 Konstytucji jest prawem do sądu, a nie do uzyskiwania porad i pism na koszt państwa.

VII. Projekt autopoprawki zawęża w sposób istotny w porównaniu z pierwotną wersją ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym zakres przedmiotowy i podmiotowy świadczonej pomocy prawnej. Pierwotna wersja projektu przewidywała zarówno podstawową pomoc prawną, związaną ze stadium przed sądowym jak i kwalifikowaną pomoc prawną obejmującą zapewnienie reprezentacji osób fizycznych w sprawach dotyczących ich praw lub interesów, które mają być lub są prowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. (art. 3 i 4 Projektu). Autopoprawka zasadniczo ogranicza pomoc prawną do pierwotnej wersji podstawowej pomocy prawnej definiowanej w nowym brzmieniu art. 3 ust 1 jako dochodzenie praw na etapie przedsądowym oraz dodatkowo sporządzanie pierwszego pisma procesowego, a także wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych i wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Zabieg ten można uznać za uzasadniony chociażby ze względu na fakt uchwalenia ustawy z dnia 17 grudnia 2004r o prawie pomocy w postępowaniu w sprawach cywilnych prowadzonym w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz o prawie pomocy w celu ugodowego i łatwienia sporu przed wszczęciem takiego postępowania. (Dz. U. z dnia 17 stycznia 2005r. zm. Dz. U. 05.10.67) oraz ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 161. poz. 1398) (por. tytuł IV ustawy dotyczący zwolnienia od kosztów sądowych).

Obie wskazane wyżej ustawy dotyczą stadium sądowego i powielanie ich regulacji odnoszących się do stadium sądowego nie wydaje się właściwe. W tej mierze założenia autopoprawki należy uznać za słuszne.

Każda pomoc prawna, nawet porada powinna być na piśmie (a przynajmniej jej tezy). W przeciwnym wypadku nie będzie można sprawować żadnej, nawet wybiórczej kontroli nad jakością udzielanej pomocy prawnej. Brak takiej dokumentacji uniemożliwi też kontrole) czy danej osobie udzielono rzeczywiście porady) a jeśli tak, to ilu (sygnalizowany wyżej problem) martwych dusz" oraz możliwości wpisania kilku porad , na konto jednej osoby uprawnionej).

VIII. Trzeba przypomnieć, że spośród podmiotów mogących być świadczeniodawcami jedynie adwokaci i radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Dlatego stoimy na stanowisku, że wobec innych świadczeniodawców należy zaostrzyć kryteria i wprowadzić zróżnicowane sankcje umowne.

IX. Należy rozwiązać kwestię podatku VAT należnego od wynagrodzenia. Z uwagi na cel działalności i wysokość cen usług Komisja proponuje zwolnienie tych usług z obowiązku podatku VAT. We wszystkich krajach członkowskich UE z wyjątkiem Polski tzw. szósta Dyrektywa VAT" (Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r.) wykładana jest w ten sposób, że umożliwia zwolnienie podatkowe dla pomocy prawnej świadczonej *pro bono*. W Polsce taką interpretację można wywieść jedynie z interpretacji Ministra Finansów - interpretacji której nie stosują nawet podległe IV[organy skarbowe. Dodatkowo brak ustawowego zwolnienia będzie powodowało, że świadczeniodawcy - magistrowie prawa, nie prowadzący działalności gospodarczej lub zakładający taką działalność tylko w celu świadczenia pomocy zgodnie z projektowaną ustawą, mogą nie być podatnikami VAT (przynajmniej do chwili osiągnięcia wymaganego pułapu obrotów) i w ten sposób będą siłą rzeczy uprzywilejowani względem pozostałych świadczeniodawców (którzy podatkami swoimi umożliwiają finansowanie takich projektów. jak przewidziany w autopoprawce)

X. NRA nie dysponuje danymi, ile pełnoletnich osób w Polsce osiąga dochód w wysokości jak w art. 6 ust. 2 autopoprawki. Wydaje się jednak, że albo liczba spraw szacowanych w uzasadnieniu na 300.000 rocznie jest znacznie zawyżona albo projekt z góry zakłada, że prawo przewidziane w ustawie będzie mocno nadużywane, z: czym z kolei koresponduje brak określonych instrumentów kontroli tej kwestii. Należy się jednak zastanowić, czy program „tanie państwo” jest rzeczywiście zbieżny z ideą fundowania przez państwo darmowych porad i pism nie tylko osobom najuboższym, ale także tym, które nie cofną się przed nadużyciem prawa. To z kolei spowoduje i tak nagminne w Polsce lekceważenie prawa i poczucie bezkarności. Nie sprzyja to

autorytetowi państwa. Ponadto nie ma powodów, aby ogół obywateli finansował talcie działania ze swoich podatków-

XI. Zwracamy uwagę na praktyczne trudności z rozdzieleniem zakresu świadczonej porady, co będzie powodowało spory, czy dana pomoc prawna była jedną poradą czy dwoma lub więcej.

XII. Zwracamy uwagę, że część świadczeniodawców nie będzie podlegała ani zasadom etyki zawodowej, ani obowiązkowi tajemnicy zawodowej, co będzie sprzeczne z interesem osób uprawnionych.

Organizacje pozarządowe

Proponuje się stworzenie Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Krajowa Rada Pomocy Prawnej, a środki z funduszu przeznaczone byłyby na działanie systemu pomocy prawnej. Na konto tego Funduszu można by przekazywać środki z darowizn i zapisów; nawiązki orzekane przez sądy; orzekane grzywny lub część grzywien. Wzorem Francji – konto Funduszu mogłoby być także tym kontem, na które wpłacano by środki z tytułu kaucji czy zabezpieczeń majątkowych, a które dotychczas były wpłacane do kasy sądów. Odsetki od zgromadzonych wpłat zasilałyby Fundusz. Można też rozważyć inne znane praktyce światowej sposoby zasilania wskazanego funduszu.

Proponuje się dodanie krótkiego przepisu, z którego treści wynikałoby jasno, że wszystkie osoby fizyczne (bez konieczności spełnienia kryterium dochodowego) mają prawo do uzyskania abstrakcyjnej informacji prawnej (w postaci ulotki, informatora itp.). Jeśli bowiem państwo tworzy punkty pomocy prawnej, a jednocześnie spoczywa na nim obowiązek informowania obywateli, punkty te powinny stać się miejscem gdzie taką informację można zdobyć. Nakładałoby to obowiązek na udzielających pomoc prawną zorganizowania regału, półki itp. gdzie można by udostępniać informacje.

Proponuje się wyraźne sformułowanie potwierdzające prawo osoby do możliwości złożenia skargi do Rady Pomocy Prawnej na odmowę udzielenia pomocy prawnej (w trybie skarg i wniosków) oraz prawo do kontroli sądowej odmowy przydzielenia pomocy prawnej.

Podstawowym minusem planowanej ustawy jest, naszym zdaniem, pozostawienie na boku i nie zajęcie się istniejącym i źle funkcjonującym systemem pomocy prawnej z urzędu. Projektowana pomoc prawna może objąć sporządzenie pierwszego pisma procesowego, lecz potem osobę pozostawia się samą sobie. Można sformułować dla niej wnioski o zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych czy ustanowienie pełnomocnika z urzędu, jednak pomoc lub sporządzenie wniosku niczego nie przesądza, i może być tak, że osoba, której na etapie przedsądowym udzielono pomocy, w sądzie nie uzyska wsparcia (zwłaszcza, że zmiany procedury cywilnej w ostatnich latach uniemożliwiają lub bardzo ograniczają możliwość pomocy stronie przez sąd z urzędu).

Dlatego w ramach obecnej ustawy proponujemy wprowadzenie zasady, że jeżeli osoba ma prawo do nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej (spełnia kryterium dochodowe) w przypadku decyzji o skierowaniu sprawy na drogę sądową automatycznie oznacza to (pod warunkiem, że życzy sobie tego zainteresowana osoba): automatyczne zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu (bądź, co najmniej, automatyczne złożenie/przekazanie wniosku o zwolnienie od ponoszenia kosztów sądowych oraz wniosku o przydzielenie pełnomocnika z urzędu).

Dodatkowo proponujemy, nałożenie na powstającą Radę Pomocy Prawnej obowiązku projektowania i prowadzenia dalszej reformy systemu dostępu do pomocy prawnej, w tym pomocy prawnej z urzędu.

Proponujemy pozostawienie w projekcie usuniętej przez autopoprawkę rządową dodatkowej instytucji – powoływanej przez Ministra Sprawiedliwości opiniodawczo-doradczej, „darmowej”, Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej, a w niej przedstawicieli korporacji prawniczych oraz organizacji pozarządowych specjalizujących się w świadczeniu pomocy prawnej.

Dodatkowo w stosunku do projektowanych w poprzednim projekcie przepisów postuluje się poszerzenie uprawnień takiej Rady Koordynacyjnej o opiniowanie kandydatów do Krajowej Rady Pomocy Prawnej.

Istnienie takiej Rady Koordynacyjnej, o charakterze doradczym i składzie odzwierciedlającym różnorodność problematyki ale i instytucji oraz organizacji działających w obszarze pomocy prawnej pomagałoby Radzie zarządzającej całym systemem planować reformę, prowadzić badania, wprowadzać standardy itd. Byłby to znakomity kanał wymiany informacji.

Aby usprawnić działania KRPP proponujemy uregulowanie jej współpracy z władzami samorządowymi szczeblu powiatów - choćby przez podkreślenie obowiązku pomocy tych władz Radzie. Jest to szczególnie istotne w zakresie o jakim mowa w art. 16 ust. 5. W szerszym ujęciu – być może właściwe jest rozważenie powołania przy władzach powiatowych (lub przejęcie nowych obowiązków przez pracowników – analogicznie do instytucji pełnomocników do spraw wyborów w prawie wyborczym) pełnomocników ds. pomocy prawnej, w których kompetencjach byłaby ciągła współpraca z KRPP w zakresie wynikającym z projektu i koordynacja działań na rzecz pomocy prawnej na obszarze powiatu.

Do art. 2 – po słowach „majątkową” proponujemy dodać słowa „lub szczególną sytuację osobistą”.

Do art. 3 :

- ust. 1 – artykuł nie jest do końca jasny i proponujemy jego uszczegółowienie, ponieważ w obecnej formie może nastroczać wiele wątpliwości interpretacyjnych. Wedle artykułu pomoc prawna obejmuje etap przedsądowy oraz dodatkowo „sporządzenie pierwszego pisma procesowego”. Przykładowe pytania to: czy obejmuje to odpowiedź na pozew (która jest pierwszym pismem procesowym tylko dla pozwanego)?; czy w postępowaniu administracyjnym „pierwszym pismem procesowym” jest skarga do WSA, czy może już odwołanie od decyzji do SKO?; itp.

- ust. 2 – niefortunne językowo wydaje się podwójne użycie zwrotu „w szczególności”, a także przykładowe wymienianie niektórych dziedzin prawa a pomijanie innych. Proponujemy rezygnację z takiego częściowego wymieniania dziedzin prawa. W innym razie po słowach „w sprawach cywilnych, ”, proponujemy dodać słowa „*sprawach rodzinnych, sprawach karnych,* ”; w pkt 5) – proponujemy następujące brzmienie:

„5) udzieleniu porady prawnej, reprezentacji w postępowaniu administracyjnym oraz sporządzenie projektu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w sprawie cudzoziemca, który ubiega się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 1176, z 2004 r. Nr 96, poz.959, Nr 173, poz. 1808 i Nr 210, poz. 2135 , z 2005 r. Nr 90. poz. 757 oraz Nr 94, poz. 788).”.

W projekcie autopoprawki nieprawidłowo powołana została ustawa o cudzoziemcach zamiast ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei zapewnienie reprezentacji w postępowaniu wynika z art. 15.2 Dyrektywy Rady Europejskiej, którą Polska musi

implementować (*COUNCIL DIRECTIVE 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status*). Ponadto, uzasadnione jest rozszerzenie zakresu pomocy o sporządzenie projektu skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego ze względu na potrzebę zachowania ciągłości pomocy prawnej w postępowaniu o udzielenie ochrony cudzoziemcowi na terytorium RP.

- ust. 3 pkt 4 – proponujemy wykreślenie słowa „podatkowych”.

Wydaje się bowiem, że nie ma uzasadnienia dla wyłączenia tak ważnej dziedziny prawa. Zwłaszcza, że w sprawach podatkowych pozycja obywatela jest znacznie słabsza niż będących drugą stroną ewentualnego sporu – organów państwa.

Do art. 6:

ust. 1 – proponujemy zmianę pkt 1) i pkt 2) oraz dodanie pkt 3) i pkt 4) w brzmieniu:

„Art. 6. 1. Prawo do pomocy prawnej przysługuje obywatelom polskim, obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej lub państw stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, mającym miejsce zamieszkania lub zwykłego pobytu na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, a także:

1) uchodźcom, cudzoziemcom, którzy uzyskali *status uchodźcy, ochronę uzupełniającą, azyl lub zgodę na pobyt tolerowany w rozumieniu ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,*

2) cudzoziemcom, którzy *ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu lub zgody na pobyt tolerowany w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,*

3) *cudzoziemcom, którzy uzyskali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego Wspólnot Europejskich lub zezwolenie na osiedlenie się w rozumieniu ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o*

cudzoziemcach,

4) cudzoziemcom umieszczonym w strzeżonym ośrodku lub areszcie w celu wydalenia lub w stosunku do których toczy się postępowanie o wydalenie z terytorium RP.”

ust. 4 – proponujemy dodanie tego ustępu o treści:

4. Przepisów ust. 2 i 3 nie stosuje się do cudzoziemców, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy.

Badanie kryterium dochodowego tych grup cudzoziemców ubiegających się o status uchodźcy (zwłaszcza umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub areszcie) jest niecelowe – cudzoziemcy tacy nie będą spełniać kryterium dochodowego.

Osoby te nie mogą pracować, dostają pomoc finansową od państwa polskiego. Z kolei pozostałe grupy cudzoziemców (punkt 1 i 4) są w innej sytuacji, mogą podejmować pracę i w ich przypadku sprawdzenie wysokości dochodu ma sens.

ust. 2 i 3 – proponujemy rozważenie podwyższenia minimum dochodów, od którego zależy przyznanie pomocy prawnej z poziomu 150 i 200 % minimum egzystencji do poziomu minimum socjalnego, gdyż w rzeczywistości ta grupa osób ma ograniczony dostęp do pomocy prawnej ze względu na bardzo ograniczone dochody; w ust.3 w pkt 1) – proponujemy wykreślenie słów „w rodzinie” i tym samym objęcie przepisem ofiar wszelkiej przemocy.

Do art. 8 ust. 1 :

pkt 2 – zapis „w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej” będący podstawą odmowy udzielenia pomocy jest zbyt ogólny i tym samym stwarza pole do nadużyć i nieuzasadnionych odmów. Proponujemy rozważenie rezygnacji z tego przepisu lub jego uszczegółowienie. Można na przykład dodać powody uzasadniające odmowę, jak powody majątkowe (kiedy to osoba o małym dochodzie dysponuje jednocześnie dużym majątkiem, który mogłaby spieniężyć).

pkt 4 – proponujemy dodanie słów „zawodowy” przed słowem pełnomocnik.

Inaczej udzielenie prywatnego pełnomocnictwa np. synowi pozbawiłoby matkę prawa do uzyskania pomocy prawnej.

Do art. 11 – do zadań Krajowej Rady Pomocy Prawnej (dalej: KRPP) proponujemy dodać następujące zadania: opracowywanie materiałów informacyjnych i poradniczych oraz prowadzenie bazy danych tych materiałów; prowadzenie badań działania systemu pomocy prawnej (socjologicznych, statystycznych, ewaluacji itp.); prowadzenie prac nad dalszą reformą systemu pomocy prawnej; prowadzenie działalności szkoleniowej (np. szkolenia dla udzielających pomocy prawnej). Do listy instytucji z jakimi KRPP powinna współpracować (punkty 8-10) proponujemy dodać „sądy i prokuratury”.

Do art. 12 :

ust. 2 – ze względu na zadania Rady proponujemy wprowadzenie możliwości zatrudniania w Radzie nie tylko osób z wiedzą prawniczą, ale także innych osób, np. z wiedzą w dziedzinie zarządzania, socjologii, statystyki, osób specjalizujących się w pomocy społecznej itp.? Można by np. ustalić, że co najmniej połowa członków Rady powinna posiadać wiedzę prawniczą, tak by stworzyć możliwość zatrudniania fachowców z **innych dziedzin. Wątpliwości budzą także użyte w tym przepisie sformułowania** „bezstronnością oraz zaangażowaniem” jako nieostre. Nie wiadomo o jaką, a raczej od kogo „bezstronność” chodzi, podobnie nie wiadomo jak ocenić czyjeś zaangażowanie i czy chodzi wyłącznie o fakt działania na niwie pomocy prawnej, czy też zwrot „z zaangażowaniem” ma dodatkowo wymiar ocenny.

ust. 6 – przepis upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia szczegółowych zasad i trybu funkcjonowania Rady. Proponujemy wykreślić fragment przepisu, od słów „mając na względzie” do końca, jako nic nie wnoszący. Miast tego fragmentu warto zastanowić się nad bardziej

szczegółową delegacją dla Ministra – co mianowicie w ramach „zasad i trybu” powinien określić.

Do art. 16 ust. 5 – przepis nie wyjaśnia czy jednorazowo, czy każdorazowo Rada określa liczbę punktów pomocy prawnej. Wydaje się, że określanie tego z góry, na przykład przed ogłoszeniem konkursu, nie jest sensowne. Warto raczej poczekać na oferty i ostatecznie ustalić liczbę takich punktów w umowie o świadczenie pomocy.

Do art. 18:

ust 1 pkt 6 i 7 – przepisy te zakładają, że jeśli w powiecie pomoc prawna jest świadczona przez rzecznika praw konsumenta i Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (dalej: PCPR), ogłoszenie o konkursie zawiera wyłączenia spraw konsumenckich i rodzinnych. Przepisy te wydają się iść zbyt daleko. Fakt deklarowania przez rzecznika praw konsumenta czy PCPRy świadczenia pomocy prawnej nie oznacza, że jest ona w rzeczywistości świadczona. Wystarczające byłoby stworzenie Radzie możliwości wyłączenia pewnych rodzajów spraw, bez trybu kategoriycznego. Decyzję w każdej sprawie warto pozostawić Radzie, która rozważy konkretną sytuację i ewentualne konsekwencje wyłączenia.

ust 3 – proponujemy rezygnację z posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej (lub promesy) jako warunku startu w konkursie. Ubezpieczenie takie powinno natomiast warunkować rozpoczęcie działalności poradniczej po wygraniu konkursu i po (lub przed) podpisaniem umowy. Wcześniejsze wymaganie tego ubezpieczenia byłoby dodatkowym obciążeniem dla wielu organizacji (zwłaszcza w pierwszym okresie obowiązywania ustawy zanim wykształci się rynek takich ubezpieczeń).

po ust. 3 – proponujemy dodanie ust. 4, iż Rada może ogłosić osobny konkurs na *świadczenie wyspecjalizowanej pomocy prawnej* w obrębie całego kraju lub jego części (np. pomocy dla uchodźców, osób niepełnosprawnych, pomocy w przypadkach handlu kobietami itp.). Proponujemy także przejrzyste wprowadzenie możliwości złożenia *oferty częściowej* – tzn. nie na całe poradnictwo na terenie powiatu, a jedynie na jego wybrany przez oferenta fragment lub np. *świadczenie specjalistycznego poradnictwa na terenie kilku powiatów*. Przyjęcie powyższych rozwiązań w żadnym stopniu „nie wiąże Radzie rąk” a jednocześnie znacznie zwiększa paletę możliwych rozwiązań i ułatwia przyjęcie sensownych rozwiązań i elastyczne podejście do organizowania systemu pomocy prawnej tam gdzie jest to potrzebne.

Do art. 19 ust. 1 – w pkt 1 proponujemy, aby w konkursie mogły startować także organizacje społeczne (fundacje i stowarzyszenia), nie mające statusu organizacji pożytku publicznego. Znakomita większość organizacji społecznych udzielających pomocy prawnej takiego statusu nie posiada. W ust. 1 – proponujemy dodanie ust. 6, który pozwalałby na to, by uczestnikami konkursu były koalicje (sieci), konsorcja składające się z kilku uprawnionych podmiotów (np. dwie lub więcej organizacje, spółki adwokackie dzielą się rodzajem spraw); mógłby on brzmieć np. „6) *dwa lub więcej wymienionych powyżej podmiotów może złożyć wspólną ofertę w konkursie*”.

Do art. 21 ust. 3 – do listy instytucji z jakimi świadczeniodawca powinien współpracować (punkty 3-7) proponujemy dodać punkt „*współpraca z sądami i prokuraturami*”.

Do art. 22 ust. 1 – w pkt 3 i 4 proponujemy dodać słowo „maksymalną” tak by punkt 4) brzmiał „*maksymalną ilość świadczeń*”, a

punkt 5) brzmiał „maksymalną kwotę zobowiązania...”. Dodatkowo proponujemy dodać do elementów umowy następujące punkty: „określenie sposobu dokumentacji działania przez świadczeniodawcę”, „określenie sposobu kontroli jakości działań świadczeniodawcy”, „określenie minimów jakie spełniać musi świadczeniodawca w kwestii lokalizacji i dostępności lokalu oraz stworzenia miejsca dla udostępniania informacji prawnej”.

Do art. 23 ust. 3 – niestety nie wynika z przepisu, o jakie sprawozdania chodzi; można się jedynie domyślać, że nie chodzi o sprawozdania Rady, a wszystkich świadczeniodawców. Warto to doprecyzować.

Dodatkowo termin 14-dniowy na zamieszczanie przez Radę sprawozdań wydaje się zbyt krótki. Warto na wypadek np. potrzeby zmiany „złych, błędnych sprawozdań” przewidzieć dłuższy termin (np. 30-dniowy).

Do art. 25:

ust. 3 – czy osobą upoważnioną przez osobę nieporadną może być świadczeniodawca - osoba udzielająca pomocy prawnej? Wydaje się, że warto taką możliwość wyraźnie przewidzieć.

ust. 6 pkt 8 – proponujemy dodać „zawodowy pełnomocnik lub obrońca”.

ust. 8 – proponujemy dodanie po słowie dokumenty słów „lub oświadczenie”, tak by stworzyć możliwość oświadczenia o dochodach w sytuacjach kiedy wnioskujący nie dysponuje żadnymi dokumentami lub ich uzyskanie jest utrudnione.

Dodatkowo w ust. 8 oraz ust. 9 należy dodać po zwrocie „w art. 6 ust. 2” słowa „i ust. 3”.

Do art. 26 ust. 2 – proponujemy dodanie po słowie „informuje” słów „na piśmie” bądź „pisemnie”. Odmowa przyznania pomocy prawnej powinna

być zaskarżalna (prawo do sądu, nawet jeśli nie zostanie sformułowane w ustawie, wynika z konstytucji i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka; możliwość podważenia decyzji odmownej wymaga jej pisemnej formy i uzasadnienia).

Do art. 33 ust. 2 – warto zwrócić uwagę na zapis, iż „termin udzielenia pomocy prawnej nie może być dłuższy niż 30 dni”. Z jednej strony zapewnia on terminowość oraz ochronę dla wnioskującego. Jednak może stać się także przyczyną kłopotów i niepewności. Z praktyki organizacji społecznych, czy studenckich poradni prawnych, wynika bowiem, że opinia wydana klientowi czasem nie kończy sprawy, a jedynie ją otwiera. Nie każdą sprawę da się skończyć w ciągu 30 dni. Zamysł ustawy był zapewne taki, że w ciągu 30 dni trzeba się sprawą zająć, ale niekoniecznie ją zakończyć. Być może należałoby to uwzględnić w tym przepisie.

Art. 34 – Obowiązek zapewnienia tłumacza przy udzielaniu pomocy prawnej cudzoziemcowi wydaje się zbyt daleko idący zarówno z powodów organizacyjnych jak i finansowych.

Proponujemy zmianę przepisu na:

„Przy udzielaniu pomocy prawnej cudzoziemcowi świadczeniodawca zapewnia *możliwość porozumiewania się w języku zrozumiałym dla cudzoziemca* oraz tłumaczenie niezbędnych dokumentów.”

Art. 37 ust. 1 – proponujemy słowa kończące ten przepis „z chwilą wejścia w życie ustawy” zastąpić słowami „z *chwilą powołania Krajowej Rady Pomocy Prawnej*”.

Art. 38 ust. 2 – określony 60-dniowy termin na ogłoszenie konkursu w całym kraju może okazać się nierealny dlatego proponujemy jego wydłużenie lub pozostawienie do określenia w rozporządzeniu.

Być może warto nawet rozważyć wprowadzenie stopniowego ogłaszania

konkursów, bo zrobienie tego na raz we wszystkich niemal 400 powiatach z powodu ograniczeń technicznych i organizacyjnych może być niemożliwe (a przewidziane terminy ustawowe są bardzo krótkie). Dotyczy to zwłaszcza pierwszego roku obowiązywania ustawy i pierwszego konkursu.