

Publikacja dostępna
w Bibliotece INPRIS
na stronie internetowej
www.inpris.pl

Łukasz Bojarski

Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego



Opracowanie powstało w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” (www.ppio.eu) współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej.



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Warszawa 2012

Poniżej prezentujemy materiał porównujący dotychczasowe projekty ustaw regulujących dostęp do pozasądowej pomocy prawnej. W dalszej części omawiamy krótko poszczególne projekty odsyłając do dokumentów źródłowych, znajdujących się w „bibliotece reformy nieodpłatnej pomocy prawnej” na stronie inpris.pl (<http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/>); prócz materiałów źródłowych – projektów założeń ustawowych, projektów ustaw, protokołów posiedzeń komisji sejmowych, opinii o projektach, znajdują się tam także publikacje, głównie opracowane w ramach projektu Obywatel i Prawo III, IV (autorstwa Ł. Bojarskiego i G. Wiaderka), które w sposób bardziej przeglądowy pokazują próby regulacji, a z których korzystaliśmy także w niniejszym opracowaniu.

[Obywatel i prawo IV](#), A.Winiarska (red.), W-wa 2009:

Ł.Bojarski, G.Wiaderek, *Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny*, w: Obywatel i prawo IV, A.Winiarska (red.), W-wa 2009, s. 13-39.

[Obywatel i prawo III](#), A. Winiarska (red.), W-wa 2008:

Ł.Bojarski, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian*, w: Obywatel i prawo III, A. Winiarska (red.), W-wa 2008, s. 34-67.

Uaktualnione zestawienie najważniejszych projektów ustawy „o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej” oraz założeń opracowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w latach 2005-2011¹ (ostatni projekt pochodzi z 8 II 2011, choć też miał kilka wersji, dodatkowo w marcu 2010 MS przygotowało założenia, w dużej mierze bazujące na projekcie z maja 2009, ale nie w formie projektu artykułów ustawy, a w formie opisowej).

zagadnienie	Projekt ustawy z 2005 r.	Projekt ustawy z 2007 r. (autopoprawka rządowa)	Założenia MS z marca 2008 r.	Założenia MS z maja 2009 (przedstawione KRM)	Projekt ustawy z 8 II 2011 o nieodpłatnej informacji pr
zakres pomocy prawnej	- pomoc prawna przedsądowa (tkzw. podstawowa) - pomoc prawna sądowa (tkzw. kwalifikowana)	- co do zasady tylko informacja i pomoc prawna przedsądowa (włącznie z pierwszym pismem procesowym oraz wnioskiem o zwolnienie od ponoszenia kosztów i ustanowienie pełnomocnika z urzędu	- pomoc prawna przedsądowa - pomoc prawna sądowa	- informacja prawna - pomoc prawna pozasądowa i przedsądowa (podstawowa pomoc prawna) - pomoc prawna sądowa i przed organami administracji publicznej (rozszerzona pomoc prawna)	- tylko informacja prawna: o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych oraz trybie postępowania, o uzyskiwaniu bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach
organy i sposób administrowania systemem pomocy prawnej	- nadzór Ministra Sprawiedliwości - organ centralny – Krajowe Centrum Pomocy Prawnej - dodatkowo – organ doradczy – Rada Koordynacyjna Pomocy Prawnej - lokalne Biura Pomocy Prawnej (poziom okręgu	- nadzór Ministra Sprawiedliwości - organ centralny – Krajowa Rada Pomocy Prawnej - podmioty, które wygrały przetarg na świadczenie pomocy prawnej w danym powiecie	- podział kompetencji nadzorczych między Ministra Sprawiedliwości i Ministra SWiA - założenia wskazują na potrzebę podjęcia decyzji w sprawie powołania organu, lub przyznania kompetencji już istniejącemu w zakresie koordynacji zadań dot. nieodpłatnej pomocy	- powiatowe centra pomocy rodzinie - PCPR (w miastach na prawach powiatu – miejskie ośrodki pomocy społecznej) - stopniowe wprowadzanie systemu, na początek w jednym PCPR w województwie - organ centralny przy Ministrze Sprawiedliwości – Rada Pomocy Prawnej: - Rada ustala standardy udzielania pomocy prawnej i bada ich przestrzeganie	- Centrum Informacji Prawnej (statut nadaje Minister Sprawiedliwości w zarządzeniu i określa: strukturę, sposób działania, siedzibę itp.) - Centrum udziela i udostępnia informacje prawne oraz upowszechnia wiadomości o możliwościach ich uzyskania - Centrum działa także

¹ Oprac. Ł.Bojarski, materiał uaktualniony powstały na bazie wcześniejszych opracowań autora dla Ministerstwa Sprawiedliwości oraz w ramach programu Obywatel i Prawo.

	sądowego)		<p>prawnej</p> <ul style="list-style-type: none"> - założenia wskazują na konieczność decyzji co do organu uprawnionego do wydawania przepisów dot. problematyki pomocy prawnej - jednostki organizacyjne świadczące nieodpłatną pomoc prawną w strukturze starostw powiatowych 	<ul style="list-style-type: none"> - zadania: monitorowanie działania systemu, kontrola szczegółowych standardów świadczenia nieodpłatnej pomocy i informacji prawnej, udział w tworzeniu i opiniowaniu projektów aktów prawnych dotyczących przedmiotowych zagadnień, ocena działania systemu pomocy prawnej i potrzeby jego rozwoju 	przez oddziały – Ośrodki Informacji Prawnej (tworzy i znosi je Minister Spr.)
podmioty świadczące pomoc prawną w ramach systemu	<ul style="list-style-type: none"> - biuro pomocy prawnej zatrudniające prawników - adwokaci i radcy spoza biura, na podstawie umów z biurem 	<ul style="list-style-type: none"> - podmioty, które wygrały przetarg: adwokaci oraz radcy prawni i ich spółki, absolwenci prawa, instytucje samorządu lokalnego, uniwersyteckie poradnie prawne, organizacje społeczne 	<ul style="list-style-type: none"> - kierownik biura i zatrudnieni pracownicy (po studiach prawniczych; po aplikacjach: sąd., prok., adw., radc., notar.; ewentualnie radcy prawni) - podmioty uprawnione do reprezentacji sądowej na podstawie konkursu ofert organizowanego przez wojewodę 	<ul style="list-style-type: none"> - powiatowe centra pomocy rodzinie jako punkty podstawowej informacji prawnej - adwokaci, radcy prawni, doradcy podatkowi - inne podmioty, które są uprawnione do świadczenia pomocy prawnej na podstawie odrębnych przepisów - organizacje pozarządowe - planowane rozszerzenie o doradców prawnych - PCPR prowadzą listy podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach systemu 	<ul style="list-style-type: none"> - Centrum Informacji Prawnej udziela i udostępnia informacje prawne - Centrum działa też przez Ośrodki Informacji Prawnej - Centrum może współpracować z samorządami prawniczymi oraz organizacjami pozarządowymi - informacja dostępna na portalu informacyjnym oraz za pośrednictwem systemów teleinformatycznych
kryteria przyznawania pomocy prawnej - majątkowe	<ul style="list-style-type: none"> - dochód poniżej tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej) 	<ul style="list-style-type: none"> - dochód poniżej 150% tzw. minimum egzystencji (na podstawie art. 8 ustawy o pomocy społecznej) - dochód poniżej 200% minimum egzystencji w 	<ul style="list-style-type: none"> - ustalone w oparciu o ustawę o pomocy społecznej, Założenia nie wskazują wysokości dochodu 	<ul style="list-style-type: none"> - dostęp do informacji prawnej dla wszystkich - w przypadku pomocy prawnej podstawowej i rozszerzonej kryterium dochodowe (ustalone w oparciu o ustawę o pomocy 	<ul style="list-style-type: none"> - brak kryteriów majątkowych, co oznacza, że przysługuje wszystkim zainteresowanym - ale jest wskazówka, by tworzyć Ośrodki Informacji Prawnej uwzględniając

		przypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26 roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, klęski żywiołowej		społecznej) i majątkowe (brak majątku pozwalającego na pokrycie kosztów pomocy prawnej) - założenia nie wskazują wysokości dochodu	stopień zamożności ludności w danym województwie
kryteria przyznawania pomocy prawnej - niemajątkowe	- sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną obronę praw i interesów, w szczególności z powodu: sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, ubiegania się o status uchodźcy lub o azyl, zatrzymania, umieszczenia w strzeżonym ośrodku lub w areszcie w celu wydalenia, zwolnienia z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej	- dochód poniżej 200% minimum egzystencji w przypadku: ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26 roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, klęski żywiołowej	- kryteria faktyczne np. wystąpienie klęski żywiołowej, zwolnienie z zakładu karnego	- brak kryteriów niemajątkowych	- brak kryteriów niemajątkowych
wyłączenia	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej - sporządzenie umowy - warunki uzyskania kredytu lub pożyczki bankowej	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba udzielenia pomocy prawnej - sprawa nie jest objęta zakresem zamówionej	- w sposób oczywisty nie zachodzi potrzeba jej udzielenia	- roszczenie lub obrona spraw które są oczywiście bezzasadne (z wyłączeniem spraw karnych) - okoliczności sprawy przytoczone przez	- bez wyłączeń

	<ul style="list-style-type: none"> - sporządzenie skargi konstytucyjnej - sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - sprawy podatkowe i dewizowe 	<p>przez Radę pomocy prawnej</p> <ul style="list-style-type: none"> - sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - sprawy związane z działalnością instytucji społecznych, w szczególności fundacji lub stowarzyszeń - sprawy związane z karnym postępowaniem przygotowawczym - sprawy podatkowe, celne i dewizowe 		<p>wnioskodawcę wskazują na oczywistą bezzasadność podstawy wniosku w postępowaniu administracyjnym</p> <ul style="list-style-type: none"> - wnioskodawca składa wnioski o przyznanie pomocy prawnej oparte na tych samych okolicznościach, które były podstawą wydania decyzji o odmowie przyznania lub cofnięciu pomocy prawnej 	
podmioty objęte regulacją	- osoby fizyczne	- osoby fizyczne	<ul style="list-style-type: none"> - osoby fizyczne - drobni przedsiębiorcy 	<ul style="list-style-type: none"> - osoby fizyczne: - obywatele polscy - wszystkie osoby, które na podstawie odrębnych przepisów krajowych lub zobowiązań międzynarodowych powinny być traktowane jak obywatele polscy lub co do których państwo polskie jest zobowiązane do zapewnienia pomocy prawnej - repatrianci - osoby legitymujące się kartą Polaka 	- osoby fizyczne przebywające na terytorium RP
procedura przyznawania	<ul style="list-style-type: none"> - decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa - decyzja biura pomocy prawnej na podstawie wniosku złożonego na 	<ul style="list-style-type: none"> - wniesienie wniosku o pomoc prawną bezpośrednio do podmiotu świadczącego tę pomoc 	<ul style="list-style-type: none"> - decyzja administracyjna, procedura czterostopniowa 	<ul style="list-style-type: none"> - informacja prawna od ręki bez trybu dla każdego - w innych sprawach wnioski strony do PCPR na urzędowym formularzu oraz zaświadczenie 	- projekt nie określa; odsyła do zarządzenia Ministra Sprawiedliwości

	urzędowym formularzu - możliwość przyspieszenia procedury w przypadkach niecierpiących zwłoki			z urzędu skarbowego o dochodzie przyznanie w formie pisemnego potwierdzenia - odmowa oraz cofnięcie w formie decyzji administracyjnej starosty lub kierownika PCPR - możliwość udostępnienia systemów teleinformatycznych do przyjmowania wniosków - równoległe pilotaż w jednym województwie drugiego rozwiązania: tylko podmioty świadczące pomoc prawną przed sądem (np. adwokat, radca prawny) będą uprawnione i jednocześnie zobowiązane do oceny zasadności wniosków o przyznanie rozszerzonej pomocy prawnej;	
procedura odwoławcza	- odwołanie do Dyrektora Krajowego Centrum Pomocy Prawnej - sądy administracyjne (WSA, NSA)	- możliwość wniesienia pozwu cywilnego do sądu rejonowego przeciwko podmiotowi świadczącemu pomoc prawną w przypadku odmowy udzielenia pomocy prawnej (odpowiedzialność kontraktowa)	- odwołanie do wojewody - sądy administracyjne (WSA, NSA)	- zaskarżenie decyzji w zwykłym trybie - skarga do WSA i rozpoznanie w trybie postępowania uproszczonego	- projekt nie określa, ale raczej niepotrzebna, przy założeniu, że prawo do informacji prawnej przysługuje wszystkim osobom fizycznym
jakość pomocy prawnej i kontrola jakości	- okresowa ocena pracowników pomocy prawnej (co najmniej co dwa lata) z możliwością	- zadanie Krajowej Rady: kontrolowanie jakości świadczonej pomocy prawnej i należytego	- brak odpowiednich założeń	- przewiduje się, że Rada Pomocy Prawnej będzie ustalała standardy świadczenia usług prawniczych oraz dbała	- brak odpowiednich założeń - projekt ustawy odsyła do zarządzenia Ministra

	<p>odwołania do SA – sądu pracy i ubezpieczeń społ.</p> <p>- Krajowe Centrum: monitorowanie udzielanej pomocy prawnej, wydawanie zaleceń w celu zapewnienia jednolitej realizacji ustawy, kontrola wdrażania ustawy, sprawozdania</p> <p>- możliwość zmiany osoby świadczącej pomoc prawną sądową na wniosek beneficjenta w szczególnie uzasadnionych przypadkach</p>	<p>wykonywania umów o udzielenie pomocy prawnej; rozpatrywanie wniosków i skarg zwłaszcza w sprawach nienależytego wykonywania tych umów; określanie szczegółowych standardów świadczenia pomocy prawnej; przedstawianie sprawozdań</p>		<p>o przestrzeganie tych standardów, w tym również będzie orzekała o naruszeniach tych standardów (więcej o kompetencjach Rady zob. wyżej)</p>	<p>Sprawiedliwości, które ma określić „wymagania kwalifikacyjne” dla pracowników Centrum i Ośrodków Informacji Prawnej</p>
<p>finansowanie pomocy prawnej i sposób wynagradzania</p>	<p>- budżet państwa (poprzez utrzymywanie biur pomocy prawnej); część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości</p> <p>- pracownicy biur – umowa o pracę</p> <p>- prawnicy zakontraktowani przez biura – wynagrodzenie oraz zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie postanowienia Kierownika Biura</p>	<p>- budżet państwa (poprzez zryczałtowane opłaty – przetargi); część budżetu w dyspozycji Ministra Sprawiedliwości</p>	<p>- budżet Ministra Sprawiedliwości (pomoc sądowa) i MSWiA (pomoc przedsądowa)</p>	<p>- budżet państwa</p> <p>- za wykonanie czynności z zakresu pomocy prawnej podmiot, który jej udzieli otrzyma wynagrodzenie i zwrot udokumentowanych wydatków na podstawie decyzji starosty bądź kierownika PCPR</p> <p>- w sprawach zawitych bądź długotrwałych możliwa będzie wypłata zaliczki</p> <p>- wysokość stawek wynagrodzeń i zwrotu udokumentowanych wydatków określona na podstawie rozporządzenia wydanego przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem ds. Pracy i Zabezpieczenia Społecznego</p>	<p>- budżet państwa - Centrum Informacji Prawnej jest jednostką budżetową (ustawa o finansach publicznych)</p>

Załączamy także odnośniki do dwóch prezentacji, przygotowanych na użytek seminarium w Kancelarii Prezydenta RP z 18 IX 2012, w których autorzy (Łukasz Bojarski i Jakub Michalski) przedstawili założenia projektów aktów prawnych z lat 2005-2010:

[j. michalski pomoc prawna - projekty z lat 2008-2010 \(1\).pdf](#)

[l. bojarski pomoc prawna - projekty z lat 2005 i 2007 \(1\).pdf](#)

a) I projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2004 – 5)

Prace nad pierwszym projektem ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej rozpoczęły się pod koniec 2004 roku w odpowiedzi na apele organizacji pozarządowych i Rzecznika Praw Obywatelskich. Powstał projekt ustawy skierowany dwukrotnie do Sejmu przez rząd premiera Belki:

- w marcu 2005 (po I czytaniu prac nad projektem nie kontynuowano)
- w październiku 2005, po wyborach parlamentarnych do nowego Sejmu (kolejny rząd, premiera Kaczyńskiego, wycofał projekt zapowiadając opracowanie autopoprawki do projektu)

Materiały źródłowe:

- [Projekt założeń Ministerstwa Sprawiedliwości do ustawy o "prawie ubogich" z 17 listopada 2004;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do pomocy prawnej z 31 stycznia 2005 z uzasadnieniem;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej zapewnianej przez państwo osobom fizycznym z 21 lutego 2005 z uzasadnieniem;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym z 7 marca 2005 z uzasadnieniem;](#)
- [Stenogram z posiedzenia sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z 21 kwietnia 2005 - I czytanie rządowego projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym;](#)
- [Projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym z 19 października 2005 \(wraz z projektami aktów wykonawczych\).](#)

Projekt z 2005 roku (*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 w biurze, w tym spora część to personel pomocniczy) i wynajmować duże pomieszczenia biurowe (przewidywano czterdzieści pomieszczeń na biuro). Biura miały się zajmować świadczeniem podstawowej pomocy prawnej (pracownicy etatowi) oraz pomocy kwalifikowanej, zlecanej adwokatom i radcom prawnym, którzy by wpisali się na odpowiednie listy. System pomocy kwalifikowanej miał istnieć równoległe do pomocy prawnej z urzędu przydzielanej przez sądy (przynajmniej na początkowym etapie, po ocenie działania systemu można by, co było zamierzeniem autorów, dokonać dalszych zmian i ujednolicenia przyjmowanych rozwiązań). Przyznawanie pomocy prawnej miała być procedurą administracyjną, co oznaczało (oczywiście w przypadku odmowy przyznania pomocy i woli odwoływania się od tej decyzji) pełną czterostopniową drogę odwoławczą (dwie instancje w ramach systemu pomocy prawnej oraz dwie instancje sądowno-administracyjne). Ciałem zarządzającym, koordynującym pracę 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 Ministra Sprawiedliwości – Rady Koordynacyjnej Pomocy Prawnej działającej na zasadach społecznych, w skład której mogliby wchodzić przedstawiciele korporacji prawniczych i organizacji społecznych.

Projekt z 2005 roku 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 – pomysł, żeby jednolity system objął docelowo pomoc prawną pozasądową i sądową, nawet jeżeli na początku miał funkcjonować równoległe do tzw. urzędówek.

b) II projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (2006 – 7)

W październiku 2005, tuż po wyborach parlamentarnych, odchodzący Rząd skierował do Sejmu, po raz drugi, opracowany przez siebie projekt ustawy – projekt jednak został wycofany przez nowo utworzony rząd premiera Marcinkiewicza.

W 2006 roku nowy rząd podjął prace nad zmianą projektu. W trakcie prac projekt zmieniono fundamentalnie – i choć formalnie został on skierowany do Sejmu w maju 2007 jako autopoprawka projektu rządowego, to w rzeczywistości był to zupełnie nowy projekt.

Projekt doczekał się pierwszego czytania w Sejmie w czerwcu 2007 jednak prace nad nim przerwało zakończenie kadencji Sejmu w październiku 2007.

Materiały źródłowe:

- [Autopoprawka do projektu „ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym” wraz z uzasadnieniem z 2 sierpnia 2006;](#)
- [Tekst jednolity projektu „ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym” \(na podstawie projektów rządowych oprac. Ł. Bojarski; 9 sierpnia 2006\);](#)
- [Projekt autopoprawki rządu do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 24 października 2006;](#)
- [Tekst jednolity: projekt autopoprawki rządu do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 20 października 2006;](#)
- [Autopoprawka do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 15 marca 2007;](#)
- [Uzasadnienie do autopoprawki do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, wersja z 15 marca 2007;](#)
- [Autopoprawka rządu z dnia 18 maja 2007 do projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, z uzasadnieniem oraz projektami aktów wykonawczych \(druk nr 29-A\);](#)
- [Stenogram z posiedzenia Komisji Praw Człowieka i Sprawiedliwości w dniu 23 sierpnia 2007.](#)

Projekt z 2007 roku (*projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym*) – formalnie autopoprawka rządowa, *de facto* zupełnie nowa koncepcja - rezygnował z budowy osobnej struktury administracyjnej. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej

pozasądowej/przedsądowej, pomijając pomoc prawną sądową – w tym zakresie nie wprowadzał 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 potrzebującego (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 lub specjalnie na ten cel zorganizowanym biurze. 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 „ustawę 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 (spełnienie 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 autopoprawki z 2007 roku miał zatem wiele zalet. Zdecydowanie upraszczał poprzednią koncepcję (z 2005 r.). Rezygnując z budowy drogiej struktury, obniżał znacznie koszty systemu (większość środków miała iść na rzeczywistą 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. Jego poważną wadą było jednak to, że ograniczał się wyłącznie do pomocy prawnej pozasądowej (do sformułowania tzw. pierwszego pisma procesowego włącznie), pozostawiając na boku pomoc prawną kwalifikowaną.

c) Projekty ustaw o nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2008 – 2010

Po dwóch nieudanych próbach uchwalenia ustawy przygotowanej przez poprzednie rządy w latach 2005 i 2007. Kolejny rząd, premiera Tuska, podjął prace nad regulacją.

W latach 2008-10 przygotowano w Ministerstwie Sprawiedliwości kilka projektów założeń ustawowych oraz ustaw. Kolejne wersje znacznie się różniły proponując odmienne rozwiązania.

Wreszcie, w marcu 2010 Komitet Stały Rady Ministrów zaakceptował projekt, został on jednak odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010.

Zgodnie z decyzją Rady Ministrów prace nad regulacją przerwano ograniczając się do kontynuacji prac nad ustawą o dostępie do informacji prawnej. Po miesiącach prac projekt regulacji ograniczonej do informacji prawnej przedstawiono, ale nigdy nie doczekał się on szerszej oceny, ani nie był przedmiotem szerszej debaty publicznej.

Materiały źródłowe:

- [Pomoc prawna - projekt ustawy z 13 października 2008 z Radą Pomocy Prawnej;](#)
- [Pomoc prawna - założenia Ministerstwa Sprawiedliwości z 21 stycznia 2009;](#)
- [Założenia Ministerstwa Sprawiedliwości - maj 2009 - wersja skierowana na Komitetu Stałego Rady Ministrów;](#)
- [Pomoc prawna założenia MS z 11 marca 2010.](#)
- [Projekt ustawy o udzielaniu informacji prawnej 15 października 2010 str.1;](#)
- [Projekt ustawy o udzielaniu informacji prawnej 15 października 2010 str. 2.](#)

Przy okazji 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 NGOsy seminariach i konferencjach, wspólne spotkania robocze itp.

Co do treści założeń z maja 2009 r. 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 znalazło zrozumienie. Szeroko ujęto pomoc prawną – informacja, pomoc podstawowa i rozszerzona, uwzględniono w działaniach systemu organizacje pozarządowe, zaplanowano powołanie Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standaryzujących, badawczych, zaplanowano 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.

Projekt założeń z marca 2010² dotyczył 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, która może być udzielona zanim sprawa jest rozpoznawana przez sąd lub organ administracji publicznej, jak i 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 uzależnione zostanie 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 jak 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 stopniowy sposób 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.

Z kolei projekt z 15 października 2010 jest bardzo lakoniczny, składa się zaledwie z 6 artykułów. Zgodnie z projektem:

- Osoby fizyczne przebywające na terytorium Polski mają prawo do uzyskania nieodpłatnej informacji prawnej.

² Na podstawie treści założeń - [Pomoc prawna założenia MS z 11 marca 2010.](#)

- Informacja prawna obejmuje: informację o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz odnośnym trybie, informację o możliwościach uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej.
- Minister Sprawiedliwości zapewnia udzielanie i udostępnianie informacji prawnej oraz rozpowszechnianie informacji o możliwościach jej uzyskania,
- Informacji prawnej udziela Centrum Informacji Prawnej (komórka organizacyjna Ministerstwa), które może działać poprzez oddziały w postaci Ośrodków Informacji Prawnej, może wykorzystywać do udzielania informacji systemy teleinformatyczne, może 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 jest poważnym krokiem wstecz w stosunku do wieloletnich prac kolejnych ministrów sprawiedliwości, to stworzenie systemu udzielania informacji prawnej z prawdziwego zdarzenia byłoby swego rodzaju przyczółkiem do dalszych prac.

Projektowi regulacji nie towarzyszy na obecnym etapie uzasadnienie, z którego by wynikało na jakie potrzeby odpowiada.

d) Prace nad reformą dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej od 2011

Jak wskazaliśmy powyżej po nieskutecznych próbach uchwalenia ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2005 i 2007 kolejny rząd opracował w latach 2008-10 kilka nowych projektów założeń ustawowych i ustaw, ostatni został jednak odrzucony przez Radę Ministrów w maju 2010. Rezygnując z szerszej regulacji dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej Rada Ministrów zleciła jednocześnie opracowanie ustawy o dostępie do informacji prawnej. Pomimo odrzucenia przez Radę Ministrów projektu kilka miesięcy potem Prezydent w orędziu przed Zgromadzeniem Narodowym wymienił dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jako jeden z najważniejszych problemów wymagających rozwiązania.

Od tego czasu warto wspomnieć trzy wydarzenia:

- cykl seminariów organizowanych w ramach Kancelarii Prezydenta, w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna, których zwieńczeniem ma być propozycja rozwiązań ustawowych³,

³ Materiały dostępne na stronach:

<http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/>

- kilkakrotne publiczne obietnice Ministerstwa Sprawiedliwości, wedle których regulacja nieodpłatnej pomocy prawnej jest priorytetem oraz powstanie nowego Departamentu w ramach MS, który ma się tą problematyką zajmować: Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej (jednak wśród zadań Departamentu ta problematyka nie została uwzględniona)⁴,
- prace w Sejmie nad **poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym** przedstawionym w imieniu wnioskodawców przez Posła Jacka Czerniaka (SLD).

Jeśli chodzi o ten ostatni projekt to jego pierwsze czytanie odbyło się w maju 2012. Projekt zakłada 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 proponują, aby była to podstawowa pomoc prawna, obejmująca konsultacje, porady prawne oraz pisanie pism procesowych (pomoc przedsądowa). Najprostszym rozwiązaniem, zdaniem wnioskodawców, byłoby takie, kiedy pomoc prawna byłaby świadczona przed radcą prawnego lub adwokata zatrudnionego w urzędzie gminy, na zasadach pełnienia dyżurów w określonych terminach. Projekt wskazuje także sposób finansowania oraz skutki finansowe. 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 możnaby przeznaczyć do 8 mln na pomoc prawną dla najuboższych. Środki miałyby pochodzić z wyższych wpływów z podatku od towarów i usług. Świadczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego miałyby być nowym zadaniem w katalogu zadań własnych gminy. Komisja skierowała ten projekt do podkomisji stałej ds. ustroju samorządu terytorialnego.

Materiały źródłowe:

[Zapis posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.](#)

[Projekt ustawy zmieniającej ustawę o samorządzie gminnym](#) wraz z innymi dokumentami (opinia prawna w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej polskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym; opinia w sprawie stwierdzenia, czy polski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym jest projektem ustawy wykonującej prawo UE w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu; pismo Prokuratora Generalnego stwierdzające brak uwag do projektu w zakresie

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

⁴ Zob. <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/struktura-organizacyjna/departament-zawodow-prawniczych-i-dostepu-do-pomocy-prawnej/>

odnoszącym się do obszaru działania prokuratury; uwagi przekazane przez Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej).