

Warszawa, 3 stycznia 2015 r.

Szanowny Pan

Cezary Grabarczyk

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W załączeniu przesyłam uwagi Stowarzyszenia Interwencji Prawnej do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej z dnia 12 grudnia 2014 roku.

Mam nadzieję, iż przygotowane przez Stowarzyszenie uwagi przyczynią się do polepszenia budowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości systemu usług nieodpłatnej pomocy prawnej dla obywateli.

W razie pytań pozostaję do usług.

Łączę wyrazy szacunku,

dr Witold Klaus



Prezes Zarządu
Stowarzyszenia Interwencji Prawnej

UWAGI STOWARZYSZENIA INTERWENCJI PRAWNEJ

DO PROJEKTU USTAWY O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I INFORMACJI PRAWNEJ

Na wstępie należy podkreślić, iż niezwykle ważna i cenna jest inicjatywa Ministerstwa Sprawiedliwości zmierzająca do uregulowania od lat nierozwiązanej kwestii dostępu osób uboższych do nieodpłatnej pomocy prawnej. W kontekście funkcjonowania dużej liczby niezwykle szczegółowych rozwiązań prawnych, obywatel powinien mieć możliwość skorzystania z finansowanego ze środków publicznych wsparcia w dochodzeniu przysługujących mu uprawnień. Inaczej istnieje zagrożenie, że organy międzynarodowe w końcu brak tego typu wsparcia uznają za naruszenie prawa do sądu.

W tym kontekście należy uznać projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej z dnia 12 grudnia 2014 roku (zwany dalej projektem ustawy) za dokument od dawna wyczekiwany. Niestety projektodawcy nie wzięli pod uwagę wyników wielu prac toczących się dotychczas w Ministerstwie Sprawiedliwości, a także przede wszystkim wyników projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” prowadzonego przez szereg partnerów pod kierownictwem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Opracowany w Ministerstwie Sprawiedliwości projekt posiada cztery podstawowe elementy, które wymagają zmiany:

1. Przede wszystkim wątpliwości budzi niezwykle wąski zakres podmiotowy osób uprawnionych do skorzystania z dobrodziejstw ustawy. Projektodawca zdecydował się objąć wsparciem jedynie osoby, które korzystają z pomocy społecznej lub są uprawnione do objęcia ich takim wsparciem (art. 3 ust. 1 i 5 projektu ustawy). Rozwiązanie to budzi szereg wątpliwości.

Po pierwsze, obejmuje ono bardzo wąską kategorię osób uprawnionych. W przekonaniu Stowarzyszenia jest to kategoria zdecydowanie zbyt wąska. Osoby, które korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej, po pierwsze już dziś mogą skorzystać z poradnictwa specjalistycznego świadczonego przez Ośrodki Pomocy Społecznej. Co ważne to niepieniężne świadczenie przysługuje niezależnie od osiąganego dochodu (por. art. 46 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Obejmuje zatem znacznie szerszy zakres podmiotowy niż zakreślony w projekcie ustawy (choć węższy zakres przedmiotowy ograniczony do prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów – zgodnie z wynikami badań dziedziny te stanowią ok. 43% spraw, z jakimi zgłaszały się po pomoc prawną osoby o dochodach na osobę w rodzinie nieprzekraczających 500 zł¹). Można zatem powiedzieć, że ustawa jedynie w pewnym zakresie poprawia sytuację tej niewielkiej grupy obywateli (ok. 12% społeczeństwa), innym korzyści raczej nie przynosząc.

¹ G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2014, s. 47-48.

Co więcej praktyka wielu organizacji społecznych udzielających nieodpłatnych porad prawnych wskazuje, że bardzo wiele problemów prawnych dotyka osoby, którym z uwagi na osiągnięty dochód nie przysługuje prawo do świadczeń z pomocy społecznej, a które z uwagi na cały czas bardzo niskie dochody nie stać na skorzystanie z odpłatnej pomocy prawnej. Należy bowiem przypomnieć, że prawo do świadczeń finansowych z pomocy społecznej przysługuje jedynie osobom, których dochód nie przekracza 542 zł (jeżeli gospodarują samotnie) lub 456 zł na osobę żyjącą w rodzinie. Są to zatem osoby żyjące w skrajnej biedzie, bowiem zgodnie z definicją Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych osoby, których dochód jest niższy niż powyżej wskazany, żyją poniżej minimum egzystencji (minimum biologicznego). Minimum to „wyznacza poziom zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia i rozwoju psychofizycznego człowieka. Zaspokajanie potrzeb na tym poziomie i zakresie rzeczowym umożliwia jedynie przeżycie. Oznacza to, że kategoria ta może być uznana za dolną granicę obszaru ubóstwa”². W stanie takim żyje według badań ok. 6,8% gospodarstw domowych w Polsce³. Według danych GUS z pomocy społecznej w zakresie finansowym w 2011 roku korzystało ok. 12% rodzin⁴.

Z danych tych wynika, że dobrodziejstwem ustawy zostanie objęty niewielki odsetek obywateli. Jak wskazuje w swoich opracowaniach Jan Winczorek ustawienie kryterium dochodowego na nawet na poziomie 1000 zł na osobę w rodzinie, a zatem dwukrotnie wyższym niż obecnie zakładane w projekcie ustawy, nadal będzie charakteryzowało się „niską użytecznością społeczną” (choć w analizowanych przez dr Winczorka modelach wprowadzono także pewne ograniczenia przedmiotowe związane z zakresem udzielanych porad). Jednak, jak zauważa sam autor „Podobną obserwację można odnieść do (...) rozwiązań opierających się na wyłącznie podmiotowych kryteriach dostępu. (...) [P]ostępując ten sposób i przyjmując niskie kryteria dochodowe (do 500 i do 1000 zł), udałoby się zaspokoić jedynie niewielką część popytu na pomoc prawną, wykluczając z uczestnictwa w systemie osoby, które choć przekraczają minima dochodowe, to nie są w stanie korzystać z usług prawniczych oferowanych na rynku z przyczyn ekonomicznych lub kompetencyjnych. Rozwiązanie takie byłoby zatem dodatkowo obciążone tą wadą, że oznaczałoby wprowadzenie konkurencyjnych – w stosunku do już istniejących – kanałów dostępu do poradnictwa prawnego”⁵.

Podobne wnioski wynikają z analiz Waldemara Florczaka. Z jego analiz wynika, że koszt systemu, w którym ustanowiono tak niską granicę dochodową powinien wynieść ok. 16,2 mln złotych, a za 107,2 mln można byłoby zbudować system pomocy prawnej przy ustanowieniu kryterium dostępu na poziomie zarobków rzędu 2000 zł miesięcznie oraz jednocześnie przy założeniu, że system ten będzie znacznie bardziej rozbudowany niż propozycje projektu ustawy (np. o nowoutworzone instytucje centralne takie jak Rada Pomocy Prawnej) oraz przy ujęciu w tych kalkulacjach wszelkich kosztów, także wynajmu pomieszczeń do udzielania

² <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne-oraz-minimum-egzystencji>

³ <https://www.ipiss.com.pl/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=1009>

⁴ *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013, s. 58-59.

⁵ G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie...*, s. 49-52.

porad i ich pełnym wyposażeniu (są one pominięte w kosztach przedstawionych w art. 25 ust. 2 projektu ustawy)⁶.

Po drugie, kategoria osób uprawnionych wskazana w art. 3 ust. 1 pkt 2 w zw. z ust. 5 projektu ustawy budzi wątpliwości odnośnie do swojej nieokreśloności. Wymaga bowiem od uprawnionych spełnienia łącznie dwóch warunków – znajdowania się w sytuacji nadzwyczajnej czy szczególnie kryzysowej i jednocześnie spełnienia kryterium uzyskania świadczenia pomocy społecznej. W tym zakresie osoba uprawniona będzie składała oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej, iż znajduje się w odpowiedniej sytuacji faktycznej (nadzwyczajnej/kryzysowej) i jednocześnie prawnej – jest uprawniona do otrzymania świadczeń z pomocy społecznej (art. 3 ust. 6 i 7 projektu ustawy). Tymczasem istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, iż uprawniony będzie w stanie ocenić, czy zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej świadczenia pomocowe będą mu przysługują czy też nie. Ten niejasny przepis stwarza zatem niebezpieczeństwo, iż osoba, która skorzysta z pomocy, nie tylko będzie musiała ją zwrócić w przypadku gdy okaże się, iż nie była do niej uprawniona, ale jeszcze może przeciwko niej być wszczęte postępowanie karne (choć trudno sobie wyobrazić skazanie w tym zakresie, bowiem przestępstwo składania fałszywych oświadczeń stypizowane w art. 233 § 1 kodeksu karnego wymaga umyślności w działaniu sprawcy. Tymczasem trudno będzie udowodnić, iż osoba składająca oświadczenie wiedziała, iż świadczenia z pomocy społecznej jej nie przysługują i celowo wprowadziła w błąd składając oświadczenie).

Niejasność tego przepisu wynika także z samej konstrukcji ustawy o pomocy społecznej, która jest precyzyjna w kryteriach przyznania wsparcia finansowego, jednak tej precyzyjności już brak w przypadkach uzyskiwania świadczeń niepieniężnych. Są one bowiem niezależne od dochodu (np. praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa) i oparte o ogólne kryteria wskazane w art. 7 ustawy o pomocy społecznej (jednak spis ten ma charakter jedynie przykładowy). Przyznanie świadczeń niepieniężnych nie wymaga wydania decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej), jednak jest prowadzone – jak każde inne postępowanie – na podstawie zebranego przez pracowników socjalnych materiału dowodowego dotyczącego sytuacji rodziny, w tym także poprzez przeprowadzenie wywiadu środowiskowego (art. 107 tejże ustawy). Oznacza to, że rozstrzygnięcie organu o przyznaniu świadczenia niepieniężnego ma charakter wyjątkowo uznaniowy i trudno jest z góry przewidzieć, czy określona osoba w jej sytuacji byłaby do korzystania z takiego świadczenia uprawniona.

Ponadto sam projekt ustawy wprowadza szereg niejasnych i wysoce nieprecyzyjnych pojęć w art. 3 ust. 5. Nie wiadomo bowiem, czym jest „awaria techniczna”, „zdarzenie losowe lub inna sytuacja niecierpiąca zwłoki”. Powstaje zatem pytanie, kto ma oceniać, czy zdarzenie takie w

⁶ Por. G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie...*, s. 97-101; W. Florczak, *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012; Dane liczbowe zaczerpnięte z analiz wewnętrznych Instytutu Prawa i Społeczeństwa, przygotowanych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

przypadku konkretnej osoby wystąpiło, zatem czy przysługuje jej prawo do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej wskazanej w projekcie ustawy, czy też nie. Projekt nie przewiduje żadnego organu weryfikującego oświadczenia w tym zakresie (nie wiadomo, czy mają to być udzielający porad adwokaci/radcowie prawni), jak również żadnej drogi odwoławczej w przypadku, gdy uprawnionemu pomoc zostanie odmówiona. Prowadzi to do niebezpieczeństwa nierównego traktowania osób w tej samej sytuacji na podstawie różnej praktyki ukształtowanej w różnych regionach kraju, czy nawet w różnych powiatach. Wadą stworzonego systemu jest bowiem brak jakiegokolwiek scentralizowania i standaryzacji, o czym szerzej poniżej.

2. Drugim poważnym problemem w projekcie ustawy jest niezwykle wąski krąg osób uprawnionych do udzielania porad prawnych, ograniczony do adwokatów lub radców prawnych. W uzasadnieniu do projektu ustawy projektodawca nie wskazał przyczyn tak wąskiego zakreślenia podmiotów oferujących usługi prawne.

Należy zauważyć, iż wprowadzenie tak ograniczonego katalogu osób uprawnionych może przynieść wiele negatywnych konsekwencji. Po pierwsze, przekreśla wieloletni dorobek i doświadczenie w udzielaniu nieodpłatnych porad prawnych przez organizacje pozarządowe. Obecnie to te podmioty w przeważającym zakresie oferują obywatelom tego typu wsparcie. Po drugie, ogranicza konkurencyjność. Przepis art. 9 ust. 1 pkt 1 poprzez wprowadzenie zasady „równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych” w realizacji pomocy prawnej ogranicza konkurencyjność nawet pomiędzy poszczególnymi potencjalnymi świadczeniodawcami usług. Na marginesie można jedynie nadmienić, iż nie do końca wiadomo, na czym ten równomierny udział ma polegać – na zapewnieniu tej samej liczby przedstawicieli obu korporacji w świadczeniu pomocy na terenie danego powiatu, czy proporcji w odniesieniu do liczby adwokatów i radców prawnych, prowadzących praktykę na danym terenie (a są powiaty, na terenie których kancelarii nie prowadzi żaden adwokat). Pozytywne rozwiązania w tym zakresie, zapewniające konkurencyjność, przewiduje projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 grudnia 2014 r. przygotowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Projekt ten wprowadza dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej dla pewnej wąskiej grupy przebywających na terenie Polski cudzoziemców, implementując w tym zakresie przepisy prawa wspólnotowego. Wprowadzony w projekcie nowy przepis art. 69j ust. 1 nowelizowanej ustawy przewiduje, iż uczestnikiem konkursu na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej może być:

- 1) adwokat, radca prawny, prawnik zagraniczny wpisany na listę prawników zagranicznych lub spółka z udziałem adwokatów, radców prawnych i prawników zagranicznych wpisanych na listę prawników zagranicznych, a także zespół adwokacki;
- 2) osoba z wyższym wykształceniem prawniczym, która uzyskała tytuł magistra prawa lub spółka powołana przez takie osoby;

- 3) uniwersytet lub szkoła wyższa, która świadczy nieodpłatną pomoc prawną w ramach akademickiej poradni prawnej;
- 4) organizacja pozarządowa, która świadczy nieodpłatną pomoc prawną.

Projekt ten zakłada, iż organizacja konkursu będzie oparta o kryteria zawarte w ustawie prawo zamówień publicznych, co pozwoli na zagwarantowanie konkurencyjności, interesu budżetu państwa przy zachowaniu jakości podczas procesu wyłaniania świadczeniodawców usług. Kryteriami wyboru świadczeniobiorców będą bowiem „doświadczenie i wiarygodność podmiotu oraz rękojmia rzetelnego wykonywania umowy, oferowany sposób udzielania pomocy prawnej, jej dostępność dla cudzoziemców, a także terytorialne rozmieszczenie punktów pomocy prawnej oraz zaoferowana cena ryczałtowa za udzielanie pomocy prawnej”⁷.

Ponadto wątpliwość budzi dopuszczenie w projekcie ustawy do udzielania porad jedynie adwokatów lub radców prawnych, z wyłączeniem nawet aplikantów tych zawodów. Art. 5 projektu ustawy wskazuje wprost, iż pomocy udziela adwokat lub radca prawny osobiście. Jest to rozwiązanie co najmniej niezrozumiałe, biorąc pod uwagę ukształtowanie roli aplikantów w systemie korporacyjnym, w którym mogą być oni substytutami innych przedstawicieli swojej korporacji i w ich imieniu mają prawo do występowania i reprezentowania klientów nawet w postępowaniach sądowych, w tym także przed sądami apelacyjnymi (por. np. art. 77 ustawy prawo o adwokaturze), oraz do sporządzania szeregu pism w tym także procesowych w imieniu innego adwokata (art. 77 ust. 5 tejże ustawy). Tymczasem projekt ustawy odmawia się im prawa do udzielenia porad w prostszych sprawach przedprocesowych. Przyjęte w projekcie ustawy rozwiązanie jest co najmniej niejasne z systemowego punktu widzenia i brak jest odniesienia się do niego w uzasadnieniu do projektu ustawy.

3. Kolejnym ważnym element, na który należy zwrócić uwagę, jest zakres świadczonych w ramach projekt ustawy usług. W tym zakresie istotne są trzy jego elementy.

Po pierwsze, zakres przedmiotowy usług w kontekście wyłączeń określonych w art. 4 ust. 2 projektu ustawy. Nie wydaje się celowe tak znaczne ograniczanie zakresu oferowanych usług, szczególnie w kontekście wyłączenia prawa podatkowego – z uwagi na jego zawichość i trudność z otrzymaniu nieodpłatnej porady od instytucji niezależnej od organów skarbowych. Krajowa Informacja Podatkowa jest jedynie informacją o przepisach i nie gwarantuje pomocy i wsparcie w razie konfliktu z fiskusem. Z drugiej strony pomocą w pewnym zakresie należałoby także objąć osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą i niezatrudniające pracowników. Samozatrudnienie jest bowiem nierzadko wymuszane przez pracodawców w ramach „uelastyczniania rynku pracy”, jednak jest najczęściej praktycznie tożsame z innymi formami zatrudnienia, charakteryzuje się znaczną nierównością stron i uprzywilejowaniem strony zatrudniającej. Wydaje się, że wprowadzenie kryterium

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw z dnia 1 grudnia 2014 r., s. 24.

dochodowego jest tu wystarczającym ograniczeniem dostępu do korzystania z pomocy osoby prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą. Z drugiej strony niepotrzebne jest raczej pozostawienie w zakresie działania projektu ustawy kwestii doradztwa w zakresie rozpoczynania działalności gospodarczej, bowiem w tym zakresie nieodpłatne poradnictwo jest szeroko dostępne w ramach różnych projektów finansowanych ze środków unijnych.

Problemem jest także wyłączenie w art. 4 ust. 1 pkt 4 sporządzania w ramach pomocy przedprocesowej jakiegokolwiek pisma procesowego i ograniczenie się jedynie do pisma dotyczącego ustanowienia pełnomocnika z urzędu. W przypadku bardzo wielu spraw sporządzenie pierwszego pisma procesowego jest kluczowym elementem dla dalszego biegu sprawy i clue porady, po którą zgłasza się klient (szczególnie w sprawach rodzinnych o alimenty, rozwód, w wielu sprawach z zakresu prawa pracy etc.). Sądy w Polsce niezwykle niechętnie przyznają prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej z urzędu w sprawach cywilnych (a także w sprawach karnych dla osób pokrzywdzonych), ponadto praktyka jej przyznawania różni się znacznie w zależności od poszczególnych sądów. Brak sporządzenia pierwszego pisma procesowego, jako formy pomocy gwarantowanej przepisami projektu ustawy, uczyni tę pomoc w dużym stopniu iluzoryczną.

Wreszcie projekt ustawy nie określa szczegółowo standardów świadczonej pomocy. W uzasadnieniu projektodawcy odwołują się do przepisów wewnętrznych każdej z korporacji. Nie wydaje się to wystarczające. Przepisy ustawy powinny bardzo szczegółowo określać obowiązki świadczeniodawców, które są finansowane ze środków publicznych (projekt nie powinien w tym zakresie w pełni odsyłać do rozporządzenia, jak jest to wskazane w art. 13 ust. 1 pkt 1, szczególnie iż projekt tegoż nie został dołączony do projektu konsultowanej ustawy). Chodzi o zagwarantowanie przejrzystości pomocy oraz jej jednolitego dostępu dla wszystkich osób, niezależnie od miejsca świadczenia takiej pomocy. Dla przykładu określenie z art. 4 ust. 1 pkt 3 „pomoc w sporządzeniu projektu pisma” jest wysoce niejasne i różni świadczeniodawcy mogą je różnie rozumieć – od sporządzenia takiego dokumentu dla klienta, poprzez sprawdzenie dokumentu przygotowanego przez klienta, po danie jedynie wytycznych (czy nawet tylko wzoru), jak taki dokument sporządzić. Brak jest także określonego w ustawie terminu, w którym pomoc prawna powinna zostać danej osobie udzielona. Można sobie bowiem wyobrazić kolejki do udzielenia takiej pomocy (szczególnie iż ma być ona świadczona jedynie przez 4 godziny dziennie), zbliżone do kolejek do lekarzy i określające termin udzielenia porady na 1 miesiąc, co nierzadko może przekreślić skorzystanie z danego uprawnienia przez osobę uprawnioną (np. poprzez upływ terminu do sporządzenia odwołania od decyzji). Kluczowe jest zatem określenie szczegółowego zakresu pomocy finansowanej ze środków publicznych.

Doprecyzowania wymagają także zagadnienia etyczne i dotyczące konfliktu interesów świadczeniodawców, w tym:

- gwarancja braku powiązań z podmiotami samorządu terytorialnego na terenie danego powiatu – wiele porad będzie bowiem dotyczyło spraw przeciwko gminom lub powiatowi. Każdy z klientów powinien mieć pełne poczucie niezależności adwokata/radcy prawnego

wynikające z jego faktycznych działań (braku zatrudnienia w jakiegokolwiek formie w jednostce samorządu terytorialnego lub jednostce jej podległej), a nie jedynie zapisów kodeksów etycznych obu korporacji;

- gwarancja braku reklamowania przez adwokatów/radców prawnych własnych odpłatnych usług wobec osób uprawnionych, którym są one oferowane nieodpłatnie na podstawie projektu ustawy, oraz wprowadzenie choćby minimalnej gwarancji zabraniającej dalszego odpłatnego prowadzenia sprawy klienta, któremu została udzielona nieodpłatna pomoc w tej samej sprawie (szczególnie iż ma to miejsce na wąskim poziomie, jaki gwarantuje projekt ustawy) przez danego adwokata/radcę prawnego osobiście, jego aplikanta lub współnika/partnera w prowadzonej wspólnie kancelarii, a także adwokata/radcę prawnego powiązanego z nim więzami bliskiego pokrewieństwa lub powinowactwa.

4. Ogromne wątpliwości odnośnie do efektywności merytorycznej i finansowej budzi ukształtowanie w rozdziale 3 projektu ustawy funkcjonowania informacji prawnej. Oferowanie informacji prawnej w formie infolinii jest mało efektywne. Z treści art. 15 wynika, że jej głównym zadaniem będzie jedynie wskazanie aktu prawnego regulującego dane zagadnienie i adresu miejsca, w którym można uzyskać bliższe informacje, a nie podanie rzeczywistej informacji o treści tych przepisów (co – trzeba przyznać, jest niezwykle trudne w formie telefonicznej). Patrząc na takie ukształtowanie przepisów byłby to zatem raczej punkt referencyjny lub informacji adresowej, a nie punkt informacji prawnej.

Ponadto wątpliwości budzi pomysł organizacji 16 niezależnych punktów tego typu na terenie Polski (po 1 w każdym województwie). Jest to rozwiązanie:

- kosztowniejsze: stworzenie wielu miejsc pracy, czasem dublujących pewne formy wyposażenia (np. w postaci biblioteki prawniczej), promocja 16 różnych numerów telefonów, niebezpieczeństwo dzwonienia jednej osoby na kilka numerów w celu potwierdzenia uzyskanych w innym miejscu informacji;

- oraz mniej efektywne pod względem merytorycznym: różne standardy w 16 miejscach i trudność ich ujednoczenia, brak wymiany informacji pomiędzy centrami i wspólnego uczenia się, trudność w zastąpieniu pracowników będących na urloпах/zwolnieniach (szczególnie w mniejszych województwach), trudność w przesunięciu pracowników w przypadku nierównomiernej popularności infolinii w różnych województwach.

Należałoby stworzyć jedno ogólnopolskie centrum. Ponadto umowa na jego prowadzenie powinna być zawierana minimum na 3 lata. Przy corocznej umowie (jak to przewiduje art. 18 ust. 1 projektu ustawy) i niebezpieczeństwie corocznej zmiany operatora tego centrum, poważne wątpliwości budzi jakość udzielanych informacji – czasu wymaga bowiem wdrożenie nowych pracowników w pracę w takim miejscu.

Zmiany warto wprowadzić także w niektórych regulacjach szczegółowych, w innym zakresie, niż wskazany powyżej:

Art. 2 ust. 2 powinien nie być ograniczony jedynie do samorządów terytorialnych, bowiem obecne jego brzmienie wydaje się zabraniać tego typu wsparcia przez instytucje rządowe, tymczasem zarówno Ministerstwo Sprawiedliwości, jak również resort spraw wewnętrznych czy polityki społecznej zlecają organizacjom prowadzenie różnych form nieodpłatnego poradnictwa prawnego.

Art. 8 ust. 1 zakłada współpracę samorządów gminnych przy prowadzeniu zadań zlecony z zakresu administracji rządowej, nakładając na nie pewne obowiązki (czy też raczej oczekiwania) bez przekazania środków finansowych na ich pokrycie. Do zadań samorządów gminnych miałyby bowiem należeć wygospodarowanie lokalu do udzielania pomocy prawnej, zapewne dostosowanego do potrzeb osób z niepełnosprawnościami (tak należałoby sobie życzyć, by tego typu standard był zapewniony), umeblowanie go oraz zapewnienie urządzeń technicznych – komputera, drukarki, kserokopiarki. To całkiem znaczne koszty, których część samorządów nie będzie chciała ponieść, szczególnie iż nadal ciążą na niej obowiązki nałożone przez szereg ustaw szczegółowych odnośnie do świadczenia poradnictwa prawnego, np. w ramach ustawy o pomocy społecznej. W tym zakresie projekt jest dość optymistyczny i nie przewiduje rozwiązań alternatywnych. Powstaje także pytanie, kto miałby ponosić koszty dostępu do programów z bazami aktów prawnych, orzecnictwem i piśmiennictwem, niezbędnych do udzielenia porady i sporządzenia różnego rodzaju pism, koszt telefonów, obsługi biurowej, jak również sekretarskiej. Czy koszty te ponosiłaby gmina, powiat, czy też sam świadczeniobiorca (choć projekt ustawy wprost wskazuje w art. 8 ust. 2, iż w ramach systemu pokrywane będzie jedynie wynagrodzenie adwokata/radcy prawnego).

W art. 8-12 należałoby ujednoclić stosowaną nomenklaturę – zamiennie pojawia się bowiem sformułowanie „powiat” oraz „starosta”. Wydaje się, że w większości przypadków słowo „powiat” należałoby zastąpić sformułowaniem „starosta”.

W art. 9 ust. 2 należałoby raczej zapewnić obecność adwokatów/radców prawnych na terenie danego powiatu, a nie zmuszać niezwykle ubogich klientów do podróżowania do powiatu sąsiedniego. Koszty tej podróży dla wielu z nich mogą być nadmierną barierą ograniczającą prawo do pomocy prawnej. Połączenia za pośrednictwem komunikacji publicznej pomiędzy powiatami są obecnie niezwykle utrudnione. Zdecydowanie łatwiej jest dojechać 1 osobie, która porad udziela, niż dziesiątkom klientów, nawet jeśli wiązałyby się to ze zwrotem kosztów podróży dla świadczeniodawcy.

Art. 11 – należałoby zapewnić anonimowość udzielanych porad poprzez określenie bardzo ogólnie przedmiotu świadczonej osobie uprawnionej porady. W tym zakresie warto zasięgnąć szczegółowej opinii Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

Art. 23 ust. 4 – skoro w projekcie ustawy jako podstawę udzielania pomocy przyjęto kryterium dostępu do świadczeń z pomocy społecznej, to przy określaniu liczby osób udzielających porad na terenie poszczególnych powiatów, analogicznie powinno się odnosić do liczby osób uprawnionych na terenie danego powiatu do otrzymywania świadczeń z pomocy społecznej, a nie do ogólnej liczby mieszkańców. Przyjęcie innego założenia spowoduje znaczne zróżnicowanie dostępu do pomocy prawnej w poszczególnych regionach Polski. A zauważyć należy, że w tym zakresie pomiędzy powiatami panuje znaczne zróżnicowanie. Jest ono widoczne już na poziomie województw, bowiem uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, np. w województwie warmińsko-mazurskim jest

13,8% mieszkańców, świętokrzyskim – 12,2%, podlaskim czy pomorskim po 10,5%, tymczasem w województwie opolskim i śląskim to po 4,8% mieszkańców, a w lubuskim i dolnośląskim po 5%. Znaczne różnice panują w tym zakresie także pomiędzy terenami miejskimi i wiejskimi – w dużych miastach (ponad 500 tys. mieszkańców) – uprawnienia takie przysługują 1,1% mieszkańców, w miastach poniżej 20 tys. już 7,4%, a na wsiach – 11,1%⁸.

Art. 29 – skoro projektodawca uważa za celowe wprowadzenie zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w części odnoszącej się do rodzaju zadań publicznych prowadzonych przez organizacje społeczne poprzez dodanie do art. 4 pkt 1b, to powinien on brzmieć „udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub informacji prawnej”. W przeciwnym razie może powstać wątpliwość, czemu ustawodawca dodał tu tylko zadanie w postaci udzielania informacji prawnej, pomijając udzielanie pomocy prawnej, świadczonej od wielu lat przez organizacje społeczne. Skoro przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości zapewniali, że projekt ustawy nie powinien wpłynąć na działalność organizacji społecznych w zakresie prowadzonego przez nie poradnictwa prawnego i w projekcie ustawy znajduje się przepis art. 2 ust. 2 zezwalający na wspieranie działań poradniczych przez organizacje społeczne, powinno to znaleźć także odzwierciedlenie w przypadku zmian w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

⁸ *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS...*, s. 19-20.