



# ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES  
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Pałac Kultury i Nauki, XXVII piętro, 00-901 Warszawa 134,  
Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7, tel. (22) 656 63 34, fax. (22) 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-300 Nowy Sącz 1, skr. pocztowa 119, tel. (18) 477 86 00,  
fax. (18) 477 86 11, e-mail: zpp@zpp.pl, biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

## PREZES ZARZĄDU

Marek Tramś  
POWIAT POLKOWICKI

## WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek  
POWIAT STRZYŻOWSKI

Jan Grabkowski  
POWIAT POZNAŃSKI

Marzena Kempieńska  
POWIAT ŚWIECKI

Andrzej Płonka  
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik  
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

## CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Cezary Gabryjczyk  
POWIAT ŁĄSKI

Edmund Kaczmarek  
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Józef Kozina  
POWIAT GŁUBCZYCKI

Piotr Lech  
POWIAT MILICKI

Krzysztof Lis  
POWIAT SZCZECINECKI

Krzysztof Maćkiewicz  
POWIAT WĄBRZESKI

Ewa Masny-Askanas  
MIASTO NA PRAWACH POWIATU  
m.st. WARSZAWA

Mirosław Pampuch  
POWIAT OLSZTYŃSKI

Józef Reszke  
POWIAT WEJHEROWSKI

Elżbieta Smolińska  
POWIAT PRUSZKOWSKI

Sławomir Snarski  
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Wacław Strażewicz  
POWIAT GIŻYCKI

Zbigniew Szumski  
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Zenon Szczepankowski  
POWIAT PRZASNYSKI

Józef Tomal  
POWIAT MYŚLENICKI

## KOMISJA REWIZYJNA

**PRZEWODNICZĄCY**  
Michał Karalus

POWIAT PLESZEWSKI

## Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Józef Swaczyna  
POWIAT STRZELECKI

## CZŁONKOWIE

Włodzimierz Brodiuk  
POWIAT OSTRÓDZKI

Józef Jodłowski  
POWIAT RZESZOWSKI

Zdzisław Kałamaga  
POWIAT OSTROWIECKI

Ryszard Kurp  
POWIAT WOLSZTYŃSKI

Szczepan Ołdakowski  
POWIAT SUWAŃSKI

Zygmunt Worsa  
POWIAT ŚWIDNICKI

Robert Zakrzewski  
POWIAT RADOMSZCZAŃSKI

## DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or. A. 0531/12/15

Warszawa, dn. 12 stycznia 2015 roku

Szanowny Pan

**Cezary Grabarczyk**

Minister Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 12 grudnia 2014 roku, znak DPK-II-454-57/13/63 w przedmiocie wyrażenia opinii o projekcie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej informuję, że Związek Powiatów Polskich przedmiotowy projekt

**opiniuje negatywnie.**

### Uzasadnienie

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej niewątpliwie odpowiada na istotny problem braku systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. O ile zatem samo powstanie projektu należy ocenić pozytywnie, to już jego treść – w sposób całkowicie negatywny.

Choć projekt zawiera rozwiązania kontrowersyjne co do samego meritum zagadnienia, to ze względu na główny obszar działalności Związku Powiatów Polskich w pierwszej kolejności należy odnieść się do rozwiązań dotyczących bezpośrednio sektora samorządowego; rozwiązań, które w żaden sposób nie mogą spotkać się z akceptacją. Są to kolejno:

1. Dualizm charakteru zadania polegającego na udzielaniu pomocy prawnej.

Obecnie w systemie prawa istnieje wyraźne rozgraniczenie zadań, które są zadaniami własnymi i które są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej. Zadania te są już bowiem rozgraniczone na poziomie Konstytucji RP. Wskazuje ona, że zadania własne to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 166 ust. 1), zaś zadania zlecone – to inne zadania publiczne przekazane jednostkom samorządu terytorialnego do realizacji w związku z wystąpieniem uzasadnionych potrzeb państwa (art. 166 ust. 2). Projekt tymczasem wskazuje, że zadanie polegające na udzielaniu pomocy prawnej jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej (art. 1 ust. 3 oraz art. 7), jednocześnie mówiąc, że zadania te mogą być realizowane jako zadania własne (art. 2 ust. 1). Daje to w praktyce możliwość różnych form „nakłaniania” jednostek samorządu terytorialnego do zdejmowania z administracji rządowej ciężaru realizacji zadania. Rozwiązanie takie nie może być zaakceptowane.

2. Programowe niedofinansowanie zadań zleconych w zakresie poradnictwa prawnego.

Istotą zadania zleconego z zakresu administracji rządowej jest jego finansowanie ze środków budżetu państwa – przekazywanych poprzez dotację. Ustawa co prawda takie rozwiązanie deklaruje (art. 22 ust. 1), ale dodaje zaraz, że przekazywana dotacja jest przeznaczana wyłącznie na wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych z adwokatami i radcami prawnymi (art. 23 ust. 1 projektu). Oznacza to, że koszty obsługi administracyjnej zadania, zapewnienia lokalu, w którym będą udzielane porady, zapewnienia sprzętu i materiałów eksploatacyjnych niezbędnych do realizacji zadania (a warto dodać, że ustawa wymaga np. zapewnienia bieżącego korzystania z aktualnej bazy aktów normatywnych – por. art. 13 ust. 2 ustawy), właściwego zabezpieczenia gromadzonych danych i ich archiwizacji, zostają programowo przerzucone na jednostki samorządu (powiaty, ewentualnie gminy). Rozwiązanie takie zostało wprowadzone przez projektodawców mimo świadomości, że w ramach istniejącego poradnictwa, koszty pośrednie udzielania porad wynosiły 66% całkowitych kosztów (str. 22 cytowanego przez autorów „Systemu [...]”). Zaproponowane rozwiązanie może zatem prowadzić do finansowania z własnych budżetów 2/3 kosztów realizacji zadania zleconego – co rażąco narusza konstytucyjną zasadę adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego (art. 167 ust. 4 Konstytucji). Oczywiście koszty te w żaden sposób nie zostały uwzględnione w ocenie skutków regulacji.

3. Mechanizm ustalania zasad wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy.

Zgodnie z projektem ustawy, szczegółowe zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy prawnej, określane są poprzez porozumienie zawierane przez powiat z właściwą okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych (art. 9 ust. 1 pkt 3 projektu). Stawia to powiat w bardzo niekorzystnej sytuacji. Negocjuje bowiem nie z poszczególnymi wykonawcami, lecz z reprezentującymi ich dwiema monopolistycznymi organizacjami i to pod istotną z politycznego punktu widzenia groźbą utraty możliwości prowadzenia zadania (art. 9 ust. 2). Powiaty mogą się zatem spotkać z próbami wymuszania wysokich stawek za udzielane porady. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że o ile projektodawcy uznali za zasadne upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do określania wymogów dotyczących pomieszczenia, w którym udzielane będą porady, to nie wskazali jednoznacznie, że Minister określi również górną granicę wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych udzielających porad w ramach systemu. W takiej sytuacji nasuwa się nieodparcie pytanie, czy celem projektu jest stworzenie sprawnie działającego systemu pomocy prawnej, czy raczej systemu przeciwdziałającego bezrobociu i spadkowi dochodów radców prawnych i adwokatów.

4. Brak możliwości ograniczenia liczby udzielanych porad.

W świetle projektu, dotacja przekazywana powiatowi ma z góry ustaloną wartość – niezależnie od faktycznego zapotrzebowania na porady (por. art. 23 ust. 2-4 projektu). Przy takiej regulacji niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów, które prowadzą do dostosowania liczby porad do dostępnych środków. Tymczasem projekt *de facto* zakazuje odmówienia udzielenia pomocy prawnej (art. 6). Jeśli więc nawet zostaną wyczerpane dostępne środki z dotacji, porady i tak będą musiały być udzielane, a wynikający stąd koszt będzie musiał zostać poniesiony przez poszczególne powiaty.

Już wymienione powyżej sprawy przesądzają o konieczności negatywnego zaopiniowania projektu. Jest on jednak wadliwy również ze względów merytorycznych. Nie siląc się na kompleksowe wymienienie wszystkich mankamentów, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie:

1. Nieracjonalny zakres podmiotowy i zbyt szeroki zakres przedmiotowy.

Zgodnie z przedłożonym projektem nieodpłatna pomoc prawna ma przysługiwać co do zasady beneficjentom świadczeń z pomocy społecznej (por. art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu), przy czym osoba taka będzie uprawniona do uzyskiwania dowolnej liczby porad z bardzo szerokiego zakresu przedmiotowego (art. 4 ust. 2 projektu). Wybór taki został w ramach OSR wsparty faktem, że za koncepcją ograniczenia bezpłatnego systemu pomocy prawnej do osób szczególnie potrzebujących opowiedzieli się autorzy opracowania „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa.”

Istotnie, opowiedzieli się – tyle że nie w sposób zaproponowany przez autorów projektu ustawy. W koncepcji wymienionej jako pierwsza wskazano jednoznacznie:

- ograniczenia podmiotowe z pewnością nie powinny ograniczać się wyłącznie do osób najuboższych, definiowanych jako osiągające dochody poniżej minimum socjalnego. Przemawiają za tym spodziewane społeczne zyski z wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego (str. 25-26 „System [...]”). Należy mieć świadomość, że największe korzyści systemowe pojawiają się wówczas, gdy udzielona porada pozwala rozwiązać problem, który na dalszym etapie będzie eskalował i prowadził do zwiększonych kosztów (np. konieczności angażowania wymiaru sprawiedliwości). Zaproponowane w projekcie ograniczenie oznacza tyle, że w wielu przypadkach za pieniądze publiczne będą udzielane porady dotyczące tego, w jaki sposób uzyskać kolejne świadczenia ze środków publicznych. Warto też wskazać, że już w chwili obecnej w niezbędnym zakresie klienci pomocy społecznej objęci są pomocą prawną w ramach poradnictwa specjalistycznego;
  - zasadność wprowadzenia ograniczeń przedmiotowych, w tym w zakresie spraw konsumenckich i prawa pracy (str. 26). Zalecenia te zostały w projekcie zignorowane.
2. Brak mechanizmów przeciwdziałających nieracjonalnemu udzielaniu porad.

Jak zostało wskazane wyżej, osoba uprawniona do uzyskania porady ma prawo uzyskać dowolną liczbę porad na dowolny temat. Oznacza to chociażby, że zaproponowany system nie wyklucza np. zasięgnięcia porady w tej samej sprawie u kilku prawników. Nie jest to przypadek hipotetyczny – w ramach praktyki obecnie udzielanego bezpłatnego poradnictwa, nierzadkie są przypadki klientów weryfikujących poradę z jednego punktu w innym. Bezwzględnie należy zatem wprowadzić albo mechanizm preselekcji (przesłanką do otrzymania porady jest otrzymanie decyzji administracyjnej o prawie do skorzystania z bezpłatnego poradnictwa), albo wprowadzenie mechanizmu współpłaty za otrzymaną poradę.

Z wyżej omówionych powodów wydano opinię jak na wstępie.

Z poważaniem

Prezes Zarządu  
Związku Powiatów Polskich

Marek Tramś

Otrzymują:

Zespół ds. Administracji Publicznej i Bezpieczeństwa Obywateli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.