



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: biuro@powiatypolskie.pl, www.zpp.pl

PREZES ZARZĄDU

Ludwik Węgrzyn
POWIAT BOCHENSKI

WICEPREZESI ZARZĄDU

Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI

Janina Kwieciń
POWIAT KARTUSKI

Krzysztof Nosal
POWIAT KALISKI

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI /woj. ŚLĄSKIE/

Zenon Rodzik
POWIAT OPOLSKI /woj. LUBELSKIE/

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI /woj. PODLASKIE/

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

Marek Tramś
POWIAT POLKOWICKI

CZŁONKOWIE ZARZĄDU

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Zbigniew Deptuła
POWIAT MAKOWSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Edmund Kaczmarek
POWIAT JĘDRZEJOWSKI

Franciszek Koszowski
POWIAT ŚWIECKI

Edmund Kotecki
POWIAT BRZEZIŃSKI

Józef Kozina
POWIAT GŁUBCZYCKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Tadeusz Kwiatkowski
POWIAT DĄBROWSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Marek Pławiak
POWIAT NOWOSĄDECKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCA
Józef Swaczyna

POWIAT STRZELECKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZÓWSKI

CZŁONKOWIE

Marek Chciałowski
POWIAT GARWOLIŃSKI

Andrzej Ciołek
POWIAT GOŁDAPSKI

Janusz Guzdek
POWIAT DZIERŻONIOWSKI

Józef Jodłowski
POWIAT RZESZÓWSKI

Krzysztof Maćkiewicz
POWIAT WĄBRZESKI

Szczepan Ołdakowski
POWIAT SUWAŃSKI

Andrzej Opala
POWIAT ŁÓDZKI WSCHODNI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/199/17

Warszawa, 4 sierpnia 2017 r.

Szanowny Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W odpowiedzi na Pismo z 16 sierpnia 2017 r. w sprawie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (MK-020-659/17) Związek Powiatów Polskich zgłasza następujące uwagi do projektu:

- art. 1 pkt 5 (wprowadzenie art. 3a w ustawie zmienianej). Związek Powiatów Polskich nie neguje samej idei promowania ugodowego załatwiania spraw poprzez mediację. Zwracamy jednak uwagę, że przeprowadzanie mediacji w punktach, budzi wątpliwości z uwagi na fakt, że aby zostało przeprowadzone profesjonalne postępowanie, powinno odbywać się ono w przyjaznych warunkach i spokoju, czego część punktów pomocy prawnej może nie gwarantować, chociażby z uwagi na ich powierzchnię i umiejscowienie. W tym miejscu należy podkreślić, że 3% dotacji, które może być przeznaczony na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania obecnie nie pokrywa kosztów udostępniania lokali na realizację zadania. Obecne warunki świadczenia pomocy w punkcie mogą być niewystarczające, by np. zweryfikować, czy między stronami nie dochodzi do przemocy (warunek wyłączający z projektowanego art. 3a ust. 2 pkt 2), czy innego rodzaju sytuacji przymusu. Specyfika działania punktu powodować może, że taka mediacja będzie przerywana przez następne osoby, oczekujące w kolejce. Z pewnością również przeprowadzenie mediacji będzie wymagało znacznie więcej czasu niż wskazany w uzasadnieniu projektu ustawy średni czas udzielania pomocy. Ponadto nie do końca oczywista jest relacja projektowanego przepisu z przepisami Kodeksu postępowania cywilnego dotyczącego mediacji. Problemu tego bynajmniej nie rozwiązuje projektowany art. 3a ust. 3. Wydaje się, że zakres spraw z zakresu mediacji winien ograniczyć się do spraw wymienionych w art. 3a ust. 1 pkt 1-3.

- art. 1 pkt 5 (projektowany art. 6 3b). Projekt ustawy przewiduje realizację zadań w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, tak naprawdę nie definiując idei tego poradnictwa. Definicja zawarta w projektowanym art. 3b ust. 1 jest daleko nieprecyzyjna (cyt. poradnictwo dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej,

zamierzającej samodzielnie rozwiązać problem na podstawie pozyskanych informacji prawnych). Obecne brzmienie projektu ustawy może spowodować, że osoby uprawnione do uzyskania wsparcia na wstępie będą miały problem ze zorientowaniem się w dostępnych formach pomocy.

- art. 1 pkt 6 lit. a tiret 3 (dodanie w art. 4 ust. 1 pkt 1a) projektowany przepis odwołuje się do pojęcia dochodu w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ustawa ta wymienia kilkadziesiąt źródeł dochodu w tym poprzez odwołanie się do innych ustaw. Przeciętny obywatel niekorzystający na co dzień ze świadczeń rodzinnych nie będzie w stanie samodzielnie zweryfikować wysokości dochodu, tymczasem zgodnie z projektem spełnienie tego wymagania będzie weryfikowane na podstawie oświadczenia złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej. Dopiero po złożeniu oświadczenia takiej osobie będzie przysługiwało prawo do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Zwracamy uwagę, że dochód w wysokości 2000 zł w rozumieniu ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (do tego wskaźnika odwołano się w uzasadnieniu do projektu ustawy) nie jest równoważny 2000 zł dochodu w rozumieniu ustawy o świadczeniach rodzinnych. Ponadto wydaje się, że zważywszy, iż mamy do czynienia ze świadczeniami finansowanymi ze środków publicznych, kryterium dochodowe na poziomie odpowiednio 2000 zł albo 3000 zł w przypadku osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe wydaje się być zbyt łagodne. Ponieważ, iż zgodnie z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej co do zasady nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana osobom uprawnionym według kolejności zgłoszeń, komentowana regulacja może spowodować, że osoby bardziej potrzebujące pomocy będą dłużej oczekiwały na uzyskanie porady.

Jednocześnie informujemy, że nie budzą zastrzeżeń pozostałe propozycje w zakresie rozszerzenia katalogu osób uprawnionych. Zgłaszamy również uwagę odnośnie ewentualnego rozszerzenia katalogu o osoby będące opiekunami osób niepełnosprawnych (z uwagi na ograniczone możliwości zarobkowe z jednej strony oraz często wysokie koszty rehabilitacji ponoszone przez opiekunów).

- art. 1 pkt 6 lit b tiret 3 (dodanie w art. 4 ust 2 pkt 9). Uwaga redakcyjna. W przywołanym przepisie osoba uprawniona ma przedłożyć decyzję. W innych punktach jest mowa o oryginale decyzji albo jej odpisie. Należałoby tę kwestię ujednoclić w projekcie.

- art. 1 pkt 6 lit b tiret 3 (dodanie w art. 4 ust. 2 pkt 13). Wątpliwość budzi fakt, że jednym ze sposobów dokumentowania uprawnienia do korzystania z pomocy będzie przedstawienie formularza „Niebieska Karta”, sporządzonego planu pomocy podpisanego przez przedstawiciela jednostki tworzącej zespół interdyscyplinarny. Z praktyki prawników pracujących w punktach wynika, że osoby doświadczające przemocy, które zostały objęte procedurą „Niebieskiej Karty”, bardzo często nie dysponują ani ową kartą, ani żadnym zaświadczeniem. Często pierwszym dokumentem, który uzyskują jest wezwanie na spotkanie zespołu interdyscyplinarnego. Wezwanie takie nie zostało jednak wymienione w projekcie ustawy jako dokument potwierdzający tytuł do uzyskania pomocy. Tymczasem uzyskanie zaświadczenia przez osobę doświadczającą przemoc jest często długotrwałe i może uniemożliwić szybkie uzyskanie pomocy bądź zniechęcić beneficjenta. Zasadnym byłoby zatem wydawanie osobie zgłaszającej przemoc stosownych zaświadczeń już w momencie wypełniania przez podmiot „Niebieskiej Karty” lub wskazanie innego sposobu dokumentowania prawa do uzyskania pomocy (np. poprzez złożenie oświadczenia).

- art. 1 pkt 8 (dodanie w art. 5 ust. 7-9). Wskazany przepis nakłada na starostę kolejne zadanie generujące koszty o charakterze organizacyjnym, nie gwarantując środków na ich

pokrycie. Wysokość dotacji kształtuje się na poziomie około 100 mln złotych, co oznacza, że w sumie na obsługę zadania powiaty otrzymują łącznie około 3 mln złotych. To oznacza, że na zapewnienie obsługi jednego punktu powiaty otrzymują mniej niż 2 tys. złotych rocznie. Już obecnie wysokość dotacji wymusza na powiatach dofinansowywanie obsługi tego zadania. Niezależnie od zastrzeżeń natury finansowej, proponowana regulacja nie nakłada na podmioty realizujące usługi w zakresie nieodpłatnego poradnictwa, obowiązku przekazywania wskazanych w przepisie danych staroście, w celu zamieszczenia w wykazie bądź w celu aktualizacji wykazu. Przy aktualnym brzmieniu przepisu to starosta będzie zobowiązany do pozyskiwania danych (bez gwarancji, że dane te będą pełne i wiarygodne) oraz monitorowania czy dane są aktualne. Wzór listy powinien być ujednoczony na terenie całego kraju, stąd należałoby wprowadzić stosowną delegację do wydania rozporządzenia wykonawczego. W przeciwnym wypadku różnie będą rozumiane takie pojęcia jak tematyka poradnictwa, zakres poradnictwa. W ust. 9 należy wykreślić pkt 2 – zamieszczanie ogłoszeń w środkach masowego przekazu wiąże się z koniecznością poniesienia wydatków na publikację listy oraz jej każdorazową aktualizację. W związku z powszechnym dostępem do Internetu wydaje się, że wystarczającym jest publikacja listy na stronach BIP oraz stronach starostwa i urzędów gmin, jeżeli obok BIP takie strony są prowadzone.

- art. 1 pkt 9 (dodanie art. 5a). Nie negując samej idei nieodpłatnej mediacji sygnalizujemy, że jej dostępność może być ograniczona z uwagi na to, że wymagany jest wpis na listę mediatorów stałych prowadzonych przez sądy okręgowe. Zwracamy uwagę, na wciąż niewielką liczbę mediatorów, których działalność skupiona jest często w większych ośrodkach miejskich oraz niewielką liczbę adwokatów i radców prawnych w liczbie mediatorów wpisanych na listy prowadzone przez prezesów sądów okręgowych. Ponadto zachodzi duże prawdopodobieństwo, że w przypadku osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa prawnego niemal zawsze wystąpi warunek wyłączający możliwość sprawowania funkcji mediatora wynikający z art. 5a ust. 3 (uprzednie świadczenie pomocy prawnej dla jednej ze stron). Jest mało prawdopodobne aby w takim przypadku pierwsza pomoc prawna ograniczała się wyłącznie do poinformowania o możliwości przeprowadzenia mediacji. Z reguły przy udzieleniu porady prawnej przedstawia się różne dostępne możliwości rozwiązania problemu.

- art. 1 pkt 11 (zmiana art. 8 ust. 4). Za dyżur winno uznawać się pozostawanie w gotowości do udzielenia pomocy prawnej/nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego a nie, jak to literalnie ujęto we wskazanym przepisie, udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Osoba mając dyżur w punkcie nie ma wpływu na to ile osób i w jakich godzinach skorzysta z usług punktu.

- art. 1 pkt 11 (zmiana art. 8 ust. 5). Z jednej strony projektowany przepis daje pewną elastyczność samorządom, z drugiej strony pojawia się pytanie o model nieodpłatnego poradnictwa do jakiego winien dążyć ustawodawca. W uwagach zgłaszanych do Związku Powiatów Polskich wskazywano na zagrożenia wynikające z wprowadzenia specjalizacji, związanej z odejściem od standaryzacji świadczonych usług. W szczególności pojawiały się sygnały, że duża część spraw dotychczas załatwianych w punktach, nie dotyczy tylko jednej dziedziny. W wielu sprawach łączą się wątki z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, mieszkaniowe, spadkowe, podatkowe, karne. Istnienie specjalizacji powodowałoby, że dana osoba musiałaby korzystać z kilku punktów porad, co w sposób oczywisty jest bezzasadne i nie mające uzasadnienia w praktyce świadczenia pomocy prawnej. Z perspektywy klienta, taka sytuacja nie powinna mieć miejsca. W tym kontekście nie sposób również nie skomentować fragmentu uzasadnienia projektu ustawy: „*Wprowadzenie możliwości nadania specjalizacji ma na celu stworzenie warunków do wykorzystania dorobku specjalistycznych organizacji poradniczych, które osiągnęły znaczne doświadczenie w pomocy prawnej dla*

określonych grup odbiorców. Tego typu wysokospecjalistyczne organizacje znajdują miejsce w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym w ramach składania tak zwanej „oferty wspólnej”, o której mowa w przepisach ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i wolontariacie”. Tymczasem należy podkreślić, że przepisy w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego winny być kształtowane z perspektywy potrzeb osób, które mają z tego wsparcia korzystać a nie z perspektywy podmiotów, które tego wsparcia mają udzielać. Owszem ustawa może być bodźcem, który pozwoli rozwinąć działalność organizacjom pozarządowym ale nie powinno to prowadzić do osłabienia pozycji obywateli, dla których system ten jest tworzony.

- art. 1 pkt 12 (zmiana art. 10 ust. 1 pkt 1) oraz art. 1 pkt 13 lit. a (zmiana art. 11 ust. 1). W przypadku nieparzystej liczby punktów przypadających łącznie na radców i adwokatów, powiat winien mieć możliwość wyboru, której z grup zawodowych przypadnie ostatni nieparzysty punkt.

- art. 1 pkt 13 lit. a i b (zmiana art. 11 ust. 1 i 1b). Po raz kolejny zwracamy uwagę, że przepisy z zakresu nieodpłatnego poradnictwa prawnego winny być konstruowane z perspektywy osób, korzystających z tego rodzaju wsparcia. Zarówno ze statystyk przedstawionych w uzasadnieniu do projektu ustawy, jak i z sygnałów zgłaszanych przez powiaty wynika, że obywatele częściej są zainteresowani uzyskaniem porady prawnej w punkcie przypadającym na adwokatów lub radców prawnych. Bazując na doświadczeniu w funkcjonowaniu punktów, należy wskazać, że samo udzielenie informacji jest tylko pozorną pomocą, osoby przychodzące obecnie do punktów chcą konkretnej, realnej pomocy, rozwiązania swojego problemu, a nie informacji, których nie potrafią wykorzystać. Tymczasem przedłożony projekt promuje prowadzenie punktów poradnictwa obywatelskiego, nie określając standardów ich działania. Wydaje się, że jest to kolejna propozycja faworyzująca organizacje pozarządowe bez uwzględnienia okoliczności, czy na obecnym poziomie rozwoju trzeciego sektora w naszym kraju, organizacje te są w stanie udzielać profesjonalnej pomocy.

- art. 1 pkt 13 lit. c (zmiana art. 11 ust. 2). Z literalnego brzmienia przepisu można wnioskować, że oferty składane w otwartym konkursie ofert mają dotyczyć jednocześnie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Jeżeli taki był faktycznie zamysł projektodawcy, to przepis ten ograniczy konkurencję wśród organizacji pozarządowych, kosztem interesów osób korzystających z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Przy wymogu ogłoszenia konkursu jednocześnie na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, na pozycji straconej będą doświadczone w świadczeniu pomocy prawnej organizacje pozarządowe, jeżeli nie będą jednocześnie świadczyć doradztwa obywatelskiego. Jak wskazano wcześniej, mieszkańcy zgłaszają przede wszystkim potrzebę dostępu do profesjonalnego i bezpłatnego doradztwa prawnego.

Po drugie nie ma uzasadnienia dla wprowadzenia do składu komisji konkursowej przedstawiciela wojewody. Argumentów w tym zakresie nie zawiera również uzasadnienie do projektu ustawy. Obecnie w skład komisji konkursowych w otwartych konkursach ofert wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych (czynnik społeczny). System ten sprawdza się od wielu lat. W innych równie ważnych dla społeczności lokalnych sprawach chociażby z zakresu: sportu, kultury, turystyki, pomocy społecznej, ratownictwa i innych, udział wojewody nie jest wymagany. Ostatecznego wyboru najkorzystniejszych ofert dokonuje organ wykonawczy (w przypadku powiatu jest to zarząd), a nie przedstawiciele komisji, którzy rekomendują najkorzystniejszą ofertę. W tym miejscu należy przypomnieć, iż zgodnie z obowiązującą

Konstytucją samorząd terytorialny przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Ponadto ogłoszenie konkursu z nieodpłatnej pomocy prawnej musi być poprzedzone procedurą przyjęcia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Z uwagi na prowadzenie konsultacji programy przyjmowane są z reguły na przełomie września/października danego roku. W związku z powyższym mając na względzie okres trwania konsultacji, ogłoszenie konkursu, powołanie komisji, zwołanie posiedzenia zarządu celem rozstrzygnięcia konkursu, zawarcie umowy z organizacją - udział przedstawiciela wojewody jedynie wydłuży i tak już napiętą procedurę konkursową (korespondencja między samorządami powiat-województwo, ustalenie optymalnego terminu posiedzenia komisji) o co najmniej 2 tygodnie.

- art. 1 pkt 13 lit. f (dodawany art. 11 ust. 3a). Zgodnie z projektowanym przepisem doradcą w punkcie nieodpłatnego poradnictwa prawnego będzie mogła być osoba przeszkolona w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego. Jednocześnie w projekcie w stosunku do osoby, która ukończy takie szkolenie nie przewidziano żadnych wymogów w zakresie wykształcenia, doświadczenia zawodowego czy innych wymogów w zakresie spełniania minimalnych standardów, które mogą przesądzać o tym czy dana osoba nadaje się do świadczenia tego typu usług (brak wymogu niekaralności). Nie określono również minimalnych standardów szkolenia kandydatów na doradców. Wątpliwości budzi również wyłączenie z katalogu osób mogących udzielać porad w punkcie nieodpłatnego poradnictwa zawodowego osób, które takie usługi mogą świadczyć w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej, o ile nie będą legitymować się ukończonym szkoleniem albo 3-letnim doświadczeniem w świadczeniu poradnictwa specjalistycznego. Obecna propozycja, jeżeli wejdzie w życie, może spowodować, że osoby nieprzygotowane będą udzielać porad mogą doprowadzić do pogorszenia sytuacji osoby zgłaszającej się po pomoc w punkcie.

- art. 1 pkt 13 lit g (zmiana art. 11 ust. 6) oraz pkt 14 (dodawany art. 11a). Wprowadzenie listy organizacji uprawnionych do udziału w konkursie stoi w sprzeczności z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ideą otwartego konkursu ofert. Jest to wyłom w stosunku do ogólnych zasad udziału w otwartych konkursach ofert wynikających z ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie. Ponadto wydaje się, że jeżeli art. 11a miałyby wejść w życie, wymogi powinny być określone osobno w stosunku do organizacji świadczących usługi w zakresie poradnictwa prawnego i osobno dla organizacji świadczących usługi o charakterze poradnictwa obywatelskiego. W przeciwnym wypadku w konkursie ofert na prowadzenie punktu poradnictwa prawnego będzie mogła wziąć udział organizacja nie mająca żadnego doświadczenia w tym zakresie.

Wątpliwości budzi również procedura wskazywania przez wojewodę organizacji uprawnionych do prowadzenia szkoleń z zakresu świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Po pierwsze organizacja taka będzie mogła zarówno szkolić kandydatów na doradców, których zamierza zatrudnić inna organizacja jak i sama złożyć ofertę w konkursie, co może powodować powstawanie nieuczciwej konkurencji. Po drugie odmowa wskazania organizacji, która spełnia warunek określony w art. 11 ust. 3b, wydaje się, że powinna następować w formie decyzji administracyjnej.


- art. 1 pkt 13 lit. h (dodawany art. 11 ust. 6). W zakresie wkładu własnego należałoby rozważyć możliwość deklarowania przez organizację posiadania lokalu, w którym mogłyby być świadczone usługi. Organizacje wyspecjalizowane w świadczeniu pomocy prawnej często same dysponują odpowiednim lokalem.

- art. 1 pkt 23 (zmiana art. 20). Nie jest do końca jasne na jakich zasadach organizacja pozarządowa miałaby świadczyć usługi edukacji prawnej w punktach obsługiwanych przez

adwokatów i radców prawnych (na taki wymóg wskazuje powołany w projektowanym przepisie art. 11 ust. 7). Ponadto wydaje się, że z uwagi na ograniczone środki finansowe (na edukację prawną zostanie przeznaczony ok. 3 mln zł dotacji, co daje średnio kwotę mniejszą niż 8 tys. złotych na jeden powiat) zadanie to powinno być realizowane dla obszaru całego powiatu łącznie a nie w poszczególnych punktach.

- art. 9 ust. 1. Z uwagi na termin wpłynięcia projektu ustawy do Sejmu (3 sierpnia br.), oraz fakt, że do dnia przedłożenia niniejszej opinii Sejm nie rozpoczął prac nad ustawą przepisy winny dotyczyć konkursów ogłaszanych w 2018 a nie w 2017 r.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn