

UWAGI W RAMACH UZGODNIENI Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej
Autor	Ministerstwo Sprawiedliwości
Projekt z dnia	11 marca 2015 roku

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	n/d
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Grzegorz P. Kubalski
e-mail	gk@zpp.pl
tel.	503-093-670

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Ogólnie		<ul style="list-style-type: none"> W niniejszym zestawieniu ZPP ograniczył się do uwag związanych bezpośrednio z realizacją nowego zadania przez powiaty, pomijając przywoływanie argumentów dotyczących sprzeczności zaproponowanego kształtu systemu z wnioskami uzyskanymi w ramach prowadzonego przez wiele lat przez MPiPS projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” – uwzględniając dotychczasowy tryb prac na tym etapie koncentrujemy się na gaszeniu pożarów, a nie poszukiwaniu optymalnego 		

Wypełniony formularz należy przestać na adres: kwrist@mac.gov.pl w formacie umożliwiającym edycję.

Plik należy zapisać np.: MRiRW PROW - woj.zachodniopomorskie; MŚ udostępnianiu inf. o środowisku – m.Kraków.

			<p>kształtu systemu</p> <ul style="list-style-type: none"> W poszczególnych uwagach koncentrujemy się na pojedynczej zmianie przy założeniu stałości pozostałych rozwiązań. Oznacza to, że przyjęcie wielu zaproponowanych uwag pociąga za sobą konieczność dokonania odpowiednich zmian w innych przepisach, w tym czasami przepisach stanowiących przedmiot odrębnej uwagi 		
2.	Art. 3 ust. 1	Nietrafnie określony katalog podmiotów uprawnionych	<p>W kolejnych wersjach projektu następuje systematyczne zwiększanie zakresu podmiotowego, przy stałym poziomie finansowania. Budzi to uzasadnione wątpliwości co do rzetelności oceny skutków regulacji. Wnosimy zatem o przedstawienie rzetelnych danych dotyczących planowanego zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc prawną.</p> <p>Jednocześnie wskazujemy, że większość uprawnionych należy do grup, w przypadku których nieodpłatna pomoc prawna może prowadzić do zwiększenia świadczeń państwa na ich rzecz. Nie wystąpi zatem efekt obniżenia kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości dzięki wczesnemu rozwiązywaniu konfliktów.</p>		
3.	Art. 3 ust. 1 pkt 1	Uwaga ogólna.	Zaproponowany przepis może spowodować zwiększenie liczby odbiorców pomocy społecznej o osoby, które dotychczas z systemu		

			nie korzystały.		
4.	Art. 3 ust. 1 pkt 6	Przepis nieprecyzyjny	Z powołanego przepisu nie wynika jasno, czy w przypadku wystąpienia wskazanych w przepisie zjawisk, pomoc prawna ma być związana z zapobieżeniem wystąpienia negatywnych skutków dla osoby uprawnionej w związku z tymi zdarzeniami czy może dotyczyć również innych spraw. Wydaje się, że powinno chodzić wyłączeni o to pierwsze.		
5.	Art. 3 ust. 8 zd. 3	Nadać nowe brzmienie: „Złożenie oświadczenia z tą klauzulą jest równoznaczne przyjęciu, że składający oświadczenie został pouczony o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań; założenie jest niewzruszalne.”	Zaproponowana redakcja realizuje ten sam cel, co przepis zawarty obecnie w ustawie, a jest poprawniejszy z merytorycznego punktu widzenia. Sprzeczne z logiką jest bowiem przyjęcie, że klauzula o świadomości odpowiedzialności karnej zastępuje pouczenie o tej odpowiedzialności. Nie ma natomiast przeszkód, aby przyjąć niewzruszalne domniemanie znajomości przepisów o odpowiedzialności karnej.		
6.	Art. 3 ust. 9	Nadać nowe brzmienie: „9. Minister Sprawiedliwości, w drodze rozporządzenia, określi wzory oświadczeń, o których mowa w ust. 4-6.”	Wzór oświadczenia jest zagadnieniem na tyle szczegółowym i technicznym, że powinien on być przedmiotem aktu wykonawczego, nie zaś regulacji ustawowej.		
7.	Art. 4 ust. 1 pkt 4	wykreślić	Realizacja tego zadania w ramach systemu zaproponowanego w ustawie jest niemożliwa. System opiera się na bezpośredniej pracy radcy prawnego czy adwokata w punkcie pomocy prawnej. Sporządzenie pozwu, czy skargi do sadu administracyjnego w bardziej skomplikowanych przypadkach		

			<p>będzie wymagało kilku godzin pracy. Oznacza to konieczność zamknięcia punktu na potrzeby pojedynczej osoby. Warto przy tym zauważyć, że takie „dodatkowe” usługi oferowane w zagranicznych systemach wiążą się zazwyczaj z obowiązkiem uiszczenia zryczałtowanej opłaty - co przeciwdziała nadużyciom ze strony korzystających. Rozwiązanie takie nie zostało zaproponowane. Dodatkowo pojawia się wątpliwość co do relacji nieodpłatnej pomocy prawnej przedsądowej z prawem uzyskania pełnomocnika z urzędu.</p>		
8.	Art. 4 ust. 3	Przepis powinien być zamieszczony w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.	<p>O tym jakie świadczenia nie stanowią przychodu stanowią przepisy właściwych ustaw podatkowych. Sprzyja to przejrzystości prawa podatkowego.</p>		
9.	Art. 5 ust. 1	<p>Nadać nowe brzmienie: 1. Nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana przez lub pod nadzorem adwokata lub radcy prawnego.</p>	<p>Brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia do opierania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wyłącznie na osobistej pracy adwokata lub radcy prawnego. W pierwszej kolejności należy wskazać, że jest to nieracjonalne wykorzystywanie potencjału. W większości spraw pytania, z którymi przyjdą zainteresowani będą dotyczyły elementarnych spraw, do rozstrzygnięcia których nie potrzeba korporacyjnego prawnika. Nie bez znaczenia są też względy sprawiedliwości – standardem na rynku jest chociażby postugiwanie się przez adwokatów i radców prawnych aplikantami. Uzasadnione jest natomiast utrzymanie nadzoru</p>		

			<p>adwokata lub radcy prawnego nad udzielaną pomocą. Przyjęcie tej uwagi wymaga liczych poprawek redakcyjnych w pozostałej części ustawy.</p>		
10.	Art. 7 ust. 1	Niewłaściwa redakcja przepisu.	<p>Uzasadnienie jak do art. 8 ust. 1. Zwracamy uwagę, że gminy nie będą miały żadnej finansowej motywacji do wsparcia powiatów w zakresie realizacji przez powiat zadań zleconych.</p>		
11.	Art. 7 ust. 2	Nadać nowe brzmienie: „2. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w powiecie jest nie mniejsza niż mnożnik, o którym mowa w art. 28 ust. 4.”	<p>Obecne brzmienie przepisu jest sprzeczne z niektórymi dalszymi przepisami – wskazującymi, że mnożnik ustanawia limit dolny, a nie sztywny (por. art. 8 ust. 1 pkt 1, czy ust. 2 pkt 1). Zaproponowana redakcja prowadzi do uzgodnienia przywołanych przepisów. W przypadku przyjęcia tej zmiany konieczne będzie dokonanie zmian redakcyjnych w dalszych przepisach</p>		
12.	Art. 8 ust. 1 Art. 8 ust. 2	Nadać nowe brzmienie: „1. W celu realizacji zadania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, gmina, na podstawie umowy, może udostępniać powiatowi lokale i współpracować w zakresie zapewnienia warunków lokalowych dla osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej.”	<p>Zaproponowane brzmienie przepisu nie jest zgodne z kształtem instytucji porozumienia między jednostkami samorządu. Porozumienie polega na przekazaniu określonego zadania do realizacji między poszczególnymi jednostkami. W tym przypadku za realizację zadanie i tak zawsze odpowiada powiat (vide np. system sprawozdawczy). Oznacza to jednak, że adekwatną formą będzie tutaj umowa, na mocy której gmina współpracuje z powiatem w realizacji jego zadania (poprzez udostępnienie lokalu), a nie porozumienie. Przeredagowany przepis powinien</p>		

			znaleźć się po ust. 1 (wymagana zmiana numeracji na ust. 2). Wątpliwości budzi również posługiwanie się pojęciem gminne/powiatowe lokale co sugeruje, że gminy i powiaty mogą korzystać wyłączenie z zasobów stanowiących ich mienie.		
13.	Art. 8 ust. 1 pkt 2 Art. 8 ust. 2 pkt 2	Wykreślić w obu przepisach frazę „w każdym punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej będzie ona udzielana w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie”	Zaproponowane brzmienie przepisu prowadzi paradoksalnie do ograniczenia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. W warunkach terenów wiejskich limit 25 tys. osób na jeden punkt może w praktyce oznaczać 3-4 gminy i konieczność dojeżdżania obywateli do punktu porad w sąsiedniej gminie. Poszczególne gminy mogłyby być zainteresowane udostępnieniem swojego lokalu, by z pomocy można było skorzystać na miejscu – tyle tylko, że taki punkt – dedykowany 3-5 tys. osób, będzie musiał być otwarty przeciętnie 20 godzin w tygodniu. Wystarczające byłoby natomiast przyjęcie rozwiązania, w którym następuje podział czasu między punkty np. dwa dni po cztery godziny w największej gminie, po jednym dniu (cztery godziny) w pozostałych trzech gminach. W przypadku wykreślenia wskazanych przepisów można rozważyć wprowadzenie odrębnego przepisu wskazującego na łączną przeciętną liczbę godzin, w których na terenie powiatu pomoc powinna być świadczona.		

14.	Art. 8 ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia	Nadać nowe brzmienie: „2. W przypadku samodzielnej realizacji zadania, o którym mowa w art. 7, zarząd powiatu określa w szczegółowości:”	W celu uniknięcia ewentualnych wątpliwości warto jednoznacznie przesadzić, który z organów powiatu jest obowiązany ustalić wskazane w ustępie kwestie.		
15.	Art. 9	Nadać nowe brzmienie: „Art. 9. 1. Zarząd powiatu składa corocznie okręgowej radzie adwokackiej i radzie okręgowej izby radców prawnych przewidywany harmonogram funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu. 2. Dziekani okręgowej rady adwokackiej i rady okręgowej izby radców prawnych są zobowiązani, w terminie dwóch tygodni od otrzymania harmonogramu imiennie wskazać odpowiednio adwokatów i radców prawnych oraz ich zastępców, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach harmonogramu oraz przekazać informację o wskazaniu zarządowi powiatu.”	Obecne brzmienie przepisu wprowadza kuriozalną instytucję porozumienia powiatu z podmiotami mającymi pozycję monopolistyczną, regulującego szczegółowe kwestie współudziału osób zrzeszonych w tych podmiotach. Brak porozumienia prowadzi do „karnego” pozbawiania powiatu prawa realizacji zadania publicznego i przekazania tego zadania powiatowi sąsiedniemu – co nie tylko jest novum w polskim porządku prawnym, ale też dodatkowym bodźcem dla powiatu do akceptowania wszystkich żądań ORA i OIRP. Proponuje się rozwiązanie realizujące identyczny cel, ale unikające wskazanych wyżej negatywnych cech. Alternatywnym rozwiązaniem jest oparcie bezpłatnego poradnictwa o system zamawiania przez powiat usług na wolnym rynku. Dopiero w przypadku, w którym zamówienie usług na wolnym rynku nie byłoby możliwe (np. brak zainteresowanych) wprowadzenie mechanizmów współpracy z samorządami zawodowymi. Uwaga: art. 9 i w brzmieniu obecnym i proponowanym nie jest zharmonizowany z art. 13.		

			W tym miejscu sygnalizujemy również niejasne brzmienie art. 9 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 10 ust. 2 pkt. 4. Pierwszy z przepisów sugeruje, że to osoba udzielająca porad ma zapewnić bazę aktów prawnych. Z art. 10 wynika natomiast, że kwestia ta ma być uregulowana w umowie z adwokatem bądź radcą prawnym.		
16.	Po art. 9	Dodać art. 9a w brzmieniu: „Art. 9a. 1. Wynagrodzenie godzinowe osoby udzielającej porad w danym punkcie nie może być wyższe niż iloraz % kwoty bazowej, o której mowa w art. 28 ust. 2, oraz liczby 92. 2. Wynagrodzenie godzinowe jest obliczane w oparciu o liczbę godzin przepracowanych w punkcie porad zgodnie z harmonogramem; za godziny przepracowane ponad harmonogram i poza punktem porad wynagrodzenie nie przysługuje. 3. Osobie udzielającej porad nie przysługują żadne dodatkowe świadczenia, w szczególności zwrot kosztów dojazdu do punktu porad.”	W dotychczasowym brzmieniu ustawy problematyka wynagradzania osób udzielających porad w punktach była rozproszona po kilku przepisach, w dodatku pozostawiająca dostatecznie duży obszar zagadnień do interpretacji. Proponuje się umieścić tę problematykę w jednym przepisie. Z uwagą powiązana jest uwaga zgłoszona do art. 28 ustawy.		
17.	Art. 10	Przepis będzie wymagał gruntownego przerehabrowania w przypadku przyjęcia dwóch wcześniejszych uwag.			
18.	Art. 13 ust. 1	Wykreślić fragment „nie więcej niż połowy”	W naszej ocenie brak jest uzasadnienia do tworzenia jakiegokolwiek progu liczby punktów powierzanych do prowadzenia organizacjom pozarządowym. Zasada subsydiarności nakazuje interweniować państwu dopiero		

			wtedy, gdy społeczeństwo nie jest w stanie samo zrealizować pewnych zadań. Jeżeli organizacje pozarządowe mają potencjał do poprowadzenia wszystkich punktów – nie widzimy przeszkód by wszystkie punkty poprowadziły.		
19.	Art. 13 ust. 2	Wykreślić słowo „corocznie”	Brak uzasadnienia dla takiego ograniczenia.		
20.	Art. 13 ust. 5	Przeredagować	Nie jest zrozumiała redakcja zaproponowanego przepisu. W ust.1 jest mowa o możliwości powierzania zadań organizacji pozarządowej – więc w przepisie raczej powinno być odwołanie do organizacji pozarządowej wybranej w konkursie. Inne przepisy nie postępują się określeniem „na rzecz osoby uprawnionej”.		
21.	Art. 13 ust. 6	Wykreślić „5”	Obecne brzmienie przepisu poddaje w wątpliwość sensowność włączania organizacji pozarządowych w realizację zadania. Poszczególne organizacje poradnicze wypracowały swój własny styl działania nie zawsze oparty wyłącznie o działalność adwokatów i radców prawnych. Brak jest uzasadnienia do wymuszania poprzez odwołanie do art. 5 zmiany tych wypracowanych metod. Utrzymanie tego odwołania sprawia, że jedyna różnica między punktami prowadzonymi przez powiat i organizacje pozarządowe będzie tkwiła w nazwie podmiotu bezpośrednio prowadzącego.		
22.	Art. 14 ust. 1 pkt 1	Wykreślić	Dotychczasowa praktyka ustalania standardów lokalowych przy realizacji różnych zadań publicznych		

			nieodmiennie prowadziła do konieczności ponoszenia dodatkowych wydatków na dostosowanie pomieszczeń. W sytuacji, w której MS nie przewiduje praktycznie żadnych środków na zapewnienie bazy lokalowej dla poszczególnych punktów kategoriycznie protestujemy przeciwko przyznaniu MS prawa ustalania standardu lokalowego. Ewentualne minimalne wymogi (wymóg zachowania poufności porady, itp.) mogą być zawarte w ustawie.		
23.	Rozdział 4	Wykreślić	Cały rozdział czwarty – czyli w praktyce jeden trzyustępowy artykuł – tworzy obligatoryjne zadanie własne bez określenia jakichkolwiek szczegółów realizacyjnych, jak również bez zapewnienia jakichkolwiek środków na ten cel. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą adekwatności dochodów do zadań jednostek samorządu terytorialnego. Zwracamy również uwagę, że norma z art. 23 ust. 2 powinna zostać przeniesiona do art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.		
24.	Art. 26 ust. 1 pkt 1	Nadać nowe brzmienie: „1) trzech przedstawicieli wybranych spośród kandydatów wskazanych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego”	Zaproponowana zmiana dotyczy dwóch kwestii. Pierwsza z nich dotyczy zwiększenia o jeden przedstawicieli samorządu. Zmiana ta wynika z faktu, że wobec proponowanego kształtu ustawy reprezentowane w Radzie powinny być: miasta na prawach powiatu,		

			powiaty oraz województwa. Druga zmiana dotyczy zmiany sposobu wyłaniania – standardem w analogicznych przypadkach jest wskazywanie kandydatów przez stronę samorządową Komisji Wspólnej.		
25.	Art. 28 ust. 1	Nadać nowe brzmienie ust. 1 „1. Dotacja na finansowanie zadania, o którym mowa w art. 7, jest przeznaczana: 1) w 70% na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 10; 2) w 25% na zapewnienie warunków lokalowych i technicznych prowadzenia punktów porad; 3) w 5% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania.” oraz dodać ust. 1a w brzmieniu „1a. Jeżeli zadanie z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej realizuje organizacja pozarządowa otrzymuje ona dotację w wysokości odpowiadającej kwocie wskazanej w ust. 1 pkt 1, a jeżeli organizacja pozarządowa jest odpowiedzialna również za zapewnienie warunków lokalnych i technicznych – również wskazanej w ust. 1 pkt 2”.	Zgodnie ze standardem konstytucyjnym koszty realizacji zadania zleconego musi w całości pokrywać budżet państwa. Obecne brzmienie projektu łamie tę zasadę nakazując powiatom bezpłatne stworzenie warunków do realizacji zadania zleconego (zapewnienie lokalu, dostępu do bazy aktów prawnych, itd.). Zaproponowane brzmienie przepisu ten problem rozwiązuje – wskazać przy tym należy, że dotychczasowe badania poradnictwa wskazały, że koszty osobowe to ok. 35% ogólnych kosztów realizacji zadania. Zmieszczenie się w zaproponowanym podziale środków i tak będzie wyzwaniem dla powiatów.		
26.	Po art. 30 ust. 1	Dodaje się ust. 1a w brzmieniu: „Kwota bazowa na dany rok nie może być niższa niż kwota bazowa obowiązująca w roku poprzednim”.	W obecnym brzmieniu przepisu wysokość kwoty bazowej musi się mieścić w limitach wydatków, ale jest to jedynie ograniczenie górne. Kwota ta może się zatem zmieniać rok do roku w znaczącym stopniu, co z pewnością nie będzie sprzyjało realizacji zadania na odpowiednim poziomie. Proponuje się zatem		

			przepis gwarantujący określony minimalny poziom kwoty bazowej. Rozwiązanie analogiczne obowiązuje w przypadku subwencji oświatowej.		
--	--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--