

UZASADNIENIE

Projekt stanowi realizację strategii rozwoju kraju do roku 2020, określonej w uchwale Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020 (M. P. z 2012 r. poz. 882), w której przewidziano zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych, w tym dostępu do pomocy prawnej dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Istotnym elementem ogłoszonego w dniu 1 października 2014 r. exposé Prezesa Rady Ministrów była wypełniająca założenia strategii propozycja programu „Prawo dla każdego”, który dzięki współpracy rządu, samorządów i organizacji pozarządowych zagwarantuje bezpłatny dostęp do darmowych porad prawnych na poziomie lokalnym i zniweluje zbyt często występującą w naszym kraju barierę finansową do korzystania z dobrej usługi prawnej.

Niniejszy projekt, obok uchwalonej w dniu 10 października 2014 r. ustawy o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka, jest kolejnym etapem budowy spójnego systemu pomocy obywatelom w ramach szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości.

W Rzeczypospolitej Polskiej działa kilkaset niepublicznych podmiotów świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie. Niemniej jednak dla dwóch trzecich z nich poradnictwo prawne i obywatelskie nie jest głównym obszarem działalności, lecz tylko jednym z elementów szerszych działań. Poradnictwo prawne i obywatelskie jest głównym celem działania Biur Porad Obywatelskich, Studenckich Poradni Prawnych oraz tylko niektórych organizacji pozarządowych, np. Federacji Konsumentów.

Natomiast poradnictwo prawne świadczone przez podmioty publiczne koncentruje się w instytucjach pomocy społecznej, biurach poselskich i senatorskich, Państwowej Inspekcji Pracy, sądach, prokuraturach, czy też u powiatowych rzeczników konsumentów. W przypadku tych podmiotów poradnictwo prawne jest jedynie jednym z elementów, służących realizacji ich podstawowych zadań

statutowych. Nie jest jednak zasadniczym zadaniem tych podmiotów. Spośród nich najczęściej poradnictwo prawne i obywatelskie świadczą ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie¹, w ramach realizacji niepieniężnych świadczeń z pomocy społecznej w postaci poradnictwa specjalistycznego.

Stan ten wskazuje jednoznacznie, iż obecnie w kraju obywatele nie mają zapewnionego równego dostępu do porady prawnej na etapie przedsądowym. Jeśli chodzi o porady bezpłatne, większe możliwości w tym zakresie posiadają mieszkańcy dużych ośrodków miejskich, a zwłaszcza ośrodków uniwersyteckich. Wiąże się to obszarem działalności organizacji pozarządowych specjalizujących się w poradnictwie prawnym.

Osoby posiadające wystarczające środki finansowe mogą uzyskać pomoc prawną, w tym poradę prawną, od profesjonalisty, tj. adwokata lub radcy prawnego.

Brak jest natomiast mechanizmów umożliwiających uzyskanie dostępu do tego rodzaju usług osobom, których stan majątkowy nie pozwala pokryć kosztów porady prawnej na wolnym rynku.

Brak mechanizmu umożliwiającego uzyskanie nieodpłatnie przez osoby ubogie porady prawnej udzielonej przez profesjonalistę, a także rozproszenie nieodpłatnego poradnictwa prawnego wskazuje na nierówny dostęp obywateli do usług prawniczych. Konsekwencją tego może być uznanie, że państwo nie zapewnia swym obywatelom równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Aktualnie w polskim systemie prawnym jedynie w postępowaniach sądowych została zagwarantowana możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób nie posiadających wystarczających środków umożliwiających pokrycie kosztów reprezentacji przez adwokata lub radcę prawnego. W postępowaniu cywilnym przyznanie pomocy prawnej jest regulowane w przepisach art. 117-124 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101, z późn. zm.). Sąd może przyznać pomoc adwokata lub radcy prawnego, jeżeli strona podając szczegółowe dane o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach

¹ Dane pochodzą z raportu z badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce przeprowadzonego na potrzeby projektu systemowego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, który jest dostępny na stronie internetowej projektu www.ppio.eu

utrzymania, wykaże, że nie może, bez uszczerbku utrzymania swojego i rodziny, ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego. W postępowaniu karnym oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może – na podstawie art. 78 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.) - żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny. Na zasadzie art. 88 k.p.k. uregulowanie to stosuje się odpowiednio do ustanowienia pełnomocnika dla strony innej niż oskarżony oraz do osoby nie będącej stroną. W postępowaniu sądownoadministracyjnym prawo do uzyskania pomocy profesjonalnego pełnomocnika jest objęte instytucją prawa pomocy, uregulowaną w art. 243 – 263 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.). Prawo pomocy jest przyznawane wyłącznie w związku z postępowaniem przed sądem administracyjnym, jeżeli strona wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania lub pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny.

W polskim porządku prawnym nie obowiązują natomiast kompleksowe regulacje, które umożliwiałyby osobom fizycznym o niskim statusie materialnym uzyskanie dostępu do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Jako niewystarczającą w tym zakresie należy ocenić regulację zawartą w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, z późn. zm.), zgodnie z którą do zadań powiatu należy m.in. prowadzenie poradnictwa specjalistycznego, w tym prawnego. Co istotne, dostęp do pomocy prawnej na etapie przedsądowym jest powiązany z zagadnieniem rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który to wymóg ma swoje oparcie w dokumentach unijnych i międzynarodowych – np. art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Zalecenie nr R (93) Komitetu Rady Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych.

Ponadto w polskim systemie prawnym osoby fizyczne nie mają powszechnego dostępu do nieodpłatnej informacji prawnej, co nie sprzyja poszerzaniu świadomości i kultury prawnej obywateli. Przytoczone wyżej dane wskazują również, iż brak jest

aktualnie ośrodków, które dysponowałyby kompleksowymi danymi pozwalającymi wskazać osobie zainteresowanej, gdzie może uzyskać pomoc prawną lub innego rodzaju pomoc przy rozwiązaniu dotyczącego jej problemu.

Projektowany system nieodpłatnej pomocy oraz informacji prawnej ma zatem doprowadzić do stworzenia mechanizmów umożliwiających dostęp do uzyskania porady prawnej przez osoby fizyczne, które z uwagi na swój status materialny lub sytuację życiową nie mają możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej, a wszystkim osobom fizycznym zagwarantować dostęp do informacji prawnej.

Projektowana ustawa składa się z 7 rozdziałów.

Regulacje zawarte w pierwszym rozdziale „Przepisy ogólne” określają zakres przedmiotowy ustawy, a także wskazują, że udzielanie pomocy prawnej i informacji prawnej będzie zadaniem z zakresu administracji rządowej, co ma zapewnić jednolite standardy udzielania pomocy i informacji prawnej, efektywny nadzór nad wykonywaniem tej usługi i stałe źródło jej finansowania.

Konstrukcja ta nie wyłącza przy tym możliwości wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań z zakresu pomocy prawnej i informacji prawnej jako zadania własnego. Projektowane regulacje nie naruszają bowiem rozwiązań dotyczących poradnictwa prawnego zawartych w ustawach szczególnych ani nie zwalniają organów administracji publicznej z istniejących obowiązków w tym zakresie, przewidzianych w dotychczasowych przepisach.

Należy wskazać, że projektowana regulacja określa, iż jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać organizacje pozarządowe w poradnictwie prawnym.

Trzeba podkreślić, że w szczególności art. 46 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przewiduje, jako jedną z form pomocy społecznej, poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne, jednakże jest ono świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych. Również zakres tego poradnictwa jest ograniczony przedmiotowo. Stosownie do art. 46 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, poradnictwo prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów. Poza zakresem tego poradnictwa pozostają więc tak istotne ze

społecznego punktu widzenia dziedziny i gałęzie prawa, jak prawo zobowiązań, prawo spadkowe, czy prawo administracyjne.

Projektowana ustawa nie ogranicza działalności podmiotów w zakresie świadczenia poradnictwa prawnego, w szczególności z dziedziny prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej oraz z zakresu prawa podatkowego i działalności gospodarczej.

Celem niniejszego projektu jest bowiem zbudowanie systemu charakteryzującego się jak największą powszechnością, tak w zakresie dostępu do niego obywateli, jak i zakresu spraw, w których obywatel będzie mógł uzyskać nieodpłatnie pomoc prawną. Projektowany system już z samego założenia nie ma więc być elementem pomocy społecznej, lecz stanowić zinstytucjonalizowane narzędzie państwa umożliwiające obywatelom uzyskanie pomocy prawnej równoważnej jakościowo, niezależnie od ich sytuacji majątkowej i faktycznej. Stąd projektowany system nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej nie narusza istniejących rozwiązań poradnictwa prawnego. Przyjęte w obowiązujących ustawach rozwiązania będą funkcjonowały nadal, jako regulacje szczególne wobec projektowanej ustawy. Poradnictwo prawne będzie mogło nadal służyć jako jeden z instrumentów polityki społecznej państwa realizowanej przez instytucje państwowe lub organizacje pozarządowe na potrzeby wykonywania innych zadań.

Przyjęte w projekcie rozwiązania nie mają za zadanie konkurować z obecnie istniejącymi możliwościami uzyskania pomocy prawnej. Mają natomiast stanowić podstawową bazę udzielania pomocy prawnej i informacji prawnej. Pozwoli to wyrównać szanse obywateli na uzyskanie profesjonalnej pomocy prawnej już na etapie przedsądowym, o porównywalnej jakości usługi, przez bez względu na status majątkowy osoby uprawnionej, bądź sytuację w której się znajduje.

Rozdział drugi projektu dotyczy nieodpłatnej pomocy prawnej. W projektowanym art. 3 zawarto regulację, zgodnie z którą nieodpłatna pomoc prawna (dalej „pomoc prawna”) będzie przysługiwać osobie fizycznej, której w okresie roku poprzedzającego zwrócenie się o udzielenie pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej lub która spełnia warunki przyznania takiego świadczenia. Pomoc prawna nie będzie jednak przysługiwać osobie, wobec której

w tym okresie wydano ostateczną decyzję uchylającą decyzję o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej lub ostateczną decyzję o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Rozwiązanie takie z jednej strony ma zapewnić możliwie szeroki zakres beneficjentów pomocy prawnej, z drugiej zaś nie doprowadzać do konieczności tworzenia nowych organów czy struktur organizacyjnych zajmujących się tymi kwestiami. Ograniczy to koszty świadczenia pomocy prawnej przez oparcie systemu na istniejących już strukturach instytucjonalnych.

Przewiduje się, że prawo do pomocy prawnej wykazywać się będzie - w przypadku osoby uprawnionej, której w okresie jednego roku poprzedzającego zwrócenie się o udzielenie pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej – przez przedłożenie oryginału albo odpisu decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 lub zaświadczenia na okoliczność udzielenia świadczenia, o którym mowa w art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Osoba uprawniona zwracając się o udzielenie pomocy prawnej, będzie składać pisemne oświadczenie, że nie wydano wobec niej decyzji uchylającej decyzję o przyznaniu świadczenia albo o zwrocie przyznanego świadczenia.

Osoba, która spełnia warunki przyznania świadczenia z pomocy społecznej, a nie korzysta ze świadczeń tej pomocy, będzie mogła wykazać swoje prawo do pomocy prawnej na podstawie pisemnego oświadczenia. Pomoc prawna może zostać udzielona takiej osobie jedynie w sytuacji zaistnienia co najmniej jednej z okoliczności wymienionych w ust. 5 tego przepisu wymagających natychmiastowego udzielenia pomocy prawnej, do których należą:

- 1) stan nadzwyczajny,
- 2) klęska żywiołowa,
- 3) katastrofa naturalna,
- 4) awaria techniczna,
- 5) sytuacja kryzysowa,
- 6) zdarzenie losowe,
- 7) inna sytuacja nie cierpiąca zwłoki.

Oświadczenie takie zawierać będzie deklarację osoby uprawnionej, iż spełnia warunki do przyznania świadczenia z pomocy społecznej oraz że zachodzi co najmniej jedna z okoliczności, wymienionych wyżej.

Obydwa oświadczenia będą składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Składający oświadczenie zostanie zobowiązany do zawarcia w nich klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”. Klauzula ta zastąpi pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Powyższe oświadczenia będą przechowywane w warunkach uniemożliwiających dostęp osób trzecich, a ich wzory zostaną ustawowo określone.

Przyjęte rozwiązanie określa krąg beneficjentów systemu odwołując się do osób uprawnionych do otrzymania świadczeń z opieki społecznej. Nie można jednakże przyjmować, iż jest to rozwiązanie posługujące się jedynie kryterium dochodowym. Pomoc społeczna może bowiem zostać przyznana także z innych powodów. Kryteria w tym zakresie określa art. 7 ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którym pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu:

- 1) ubóstwa;
- 2) sieroctwa;
- 3) bezdomności;
- 4) bezrobocia;
- 5) niepełnosprawności;
- 6) długotrwałej lub ciężkiej choroby;
- 7) przemocy w rodzinie;
- 8) potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi;
- 9) potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności;
- 10) bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych;
- 11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą;
- 12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;
- 13) alkoholizmu lub narkomanii;
- 14) zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej;
- 15) klęski żywiołowej lub ekologicznej.

Powyższe odesłanie nie ogranicza kręgu osób uprawnionych do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej jedynie do spełniających kryterium majątkowe. Zastosowanie tylko i wyłącznie takiego kryterium byłoby niewystarczające². Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej tworzonego przez państwo nie będzie mogła skorzystać osoba np. pokrzywdzona przemocą w rodzinie tylko dlatego, że formalnie posiada majątek, a z uwagi na zaistniałą sytuację życiową nie posiada dostępu do środków finansowych pozwalających na pokrycie kosztów uzyskania pomocy prawnej na wolnym rynku.

Z kolei w art. 4 ust. 1 została zawarta definicja legalna pojęcia „pomoc prawna”, zgodnie z którą polega ona na:

- 1) poinformowaniu osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach;
- 2) wskazaniu osobie uprawnionej sposobu rozwiązania dotyczącego jej problemu prawnego;
- 3) pomocy w sporządzeniu wymagającego wiedzy prawniczej projektu pisma w zakresie niezbędnym do udzielenia pomocy, o której mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w postępowaniach przygotowawczym lub sądowym i pism w postępowaniu sądownoadministracyjnym;
- 4) sporządzeniu pisma procesowego o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika z urzędu.

Z zakresu przedmiotowego zostały wyłączone sprawy dotyczące prawa podatkowego, celnego, dewizowego, handlowego i działalności gospodarczej, z wyjątkiem rozpoczęcia tej działalności.

Rozwiązanie to jest nastawione na zapewnienie projektowanemu systemowi maksymalnej efektywności. Byłaby ona ograniczona w przypadku, gdyby system powielał funkcjonujące sprawnie rozwiązania. W zakresie spraw dotyczących prawa podatkowego, celnego, dewizowego funkcjonuje już Krajowa Informacja Podatkowa. Implikuje to konieczność wyłączenia z projektowanego systemu dziedzin objętych jej właściwością.

² Ogólna liczba osób korzystających z pomocy społecznej określona została na poziomie 3.111.100 osób. Dane na ten temat zawarte są w opracowaniu „Beneficjenci pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w 2012 r.” Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków 2013, s. 51 i nast.

Natomiast od osób prowadzących działalność gospodarczą należy oczekiwać większej staranności, niż od przeciętnego obywatela, w prowadzeniu swoich spraw. To z kolei prowadzi do wniosku, że powinny one zapewnić sobie środki na nabycie pomocy prawnej na wolnym rynku. Nie może to jednak dotyczyć osób, które zamierzają dopiero rozpocząć prowadzenie takiej działalności. Stąd osoby fizyczne będą mogły uzyskać w projektowanym systemie nieodpłatną pomoc prawną przy rozpoczynaniu działalności gospodarczej.

Jednocześnie wprowadzono wyłączenie dla beneficjentów pomocy prawnej wskazujące, że udzielona pomoc prawna nie stanowi przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Ponadto w rozdziale tym uregulowano zasady udzielania pomocy prawnej. Przyjęto w szczególności, że pomocy prawnej udziela osobiście adwokat lub radca prawny na podstawie umowy zawartej z powiatem. Adwokat lub radca prawny będzie mógł odmówić udzielenia pomocy prawnej tylko z ważnych powodów, o których będzie informować osobę uprawnioną. W tym przypadku adwokat lub radca prawny winien wskazać innego adwokata lub radcę prawnego udzielającego pomocy prawnej na obszarze powiatu.

Zadanie polegające na udzielaniu pomocy prawnej jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat.

Jego realizacja zakłada współdziałanie powiatu z innymi podmiotami. Stąd art. 8 przewiduje, że powiat zawiera porozumienie z gminami na obszarze tego powiatu w sprawie wykonania tego zadania. Porozumienie to w szczególności określać będzie:

- 1) gminne lub powiatowe jednostki organizacyjne, w których będą usytuowane punkty pomocy prawnej;
- 2) harmonogram wskazujący dni i godziny, w których będzie udzielana pomoc prawna;
- 3) zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych adwokatom i radcom prawnym udzielającym pomocy prawnej.

Omawiane porozumienie powinno również uwzględniać, że kwota bazowa, o której mowa w art. 23 ust. 2 projektowanej ustawy, odpowiada miesięcznemu kosztowi ponoszonemu na wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego za udzielanie pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze 5 dniu w tygodniu przez co

najmniej 4 godziny dziennie. Natomiast liczba punktów pomocy prawnej nie może być mniejsza niż wartość mnożnika służącego ustaleniu wysokości dotacji przypadającej danemu powiatowi.

W celu ułatwienia osobom uprawnionym uzyskania dostępu do informacji o czasie i miejscu świadczenia pomocy prawnej na podstawie projektowanej ustawy na starostę nałożono obowiązek udostępniania tego rodzaju informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.

Aby zagwarantować osobom uprawnionym dostęp do adwokata lub radcy prawnego, powiat corocznie będzie zawierać porozumienie z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych w sprawie udzielania pomocy prawnej na obszarze powiatu, określające:

- 1) liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać pomocy prawnej na obszarze powiatu;
- 2) zobowiązanie dziekanów okręgowej rady adwokackiej i rady okręgowej izby radców prawnych do imiennego wskazywania adwokatów i radców prawnych wyznaczonych do udzielania pomocy prawnej w ramach harmonogramu wskazującego dni i godziny, w których będzie udzielana pomoc prawna;
- 3) szczegółowe zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających pomocy prawnej (projektowany art. 9).

Rozwiązanie to odwołuje się do pozytywnych doświadczeń bazujących na istniejącym systemie wyznaczania pełnomocników z urzędu w postępowaniu cywilnym³. Wykorzystanie analogicznego mechanizmu przyniesie szereg korzyści, z których przede wszystkim należy wymienić profesjonalizm – porady prawne będą udzielane przez podmioty zawodowo się tym trudniące oraz posiadające praktyczne doświadczenie w interpretowaniu i stosowaniu prawa.

Projekt przewiduje także rozwiązanie szczególne, na wypadek niezawarcia porozumienia w zwykłym trybie, przewidzianym w art. 9 ust.1, polegające na przejściu przez wojewodę dalszych działań, w postaci powierzenia wykonania

³ Zgodnie z art. 117³ § 1 i § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101z późn. zm.) o wyznaczenie adwokata lub radcy prawnego sąd zwraca się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych. Właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych, wyznacza adwokata lub radcę prawnego niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni, zawiadamiając o tym sąd. W zawiadomieniu właściwa okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych wskazuje imię i nazwisko wyznaczonego adwokata lub radcy prawnego oraz jego adres do doręczeń.

zadania powiatowi sąsiedniemu. Wojewoda dokonywałby wyboru powiatu samodzielnie, jednak z uwzględnieniem łatwości połączeń komunikacyjnych między powiatami.

Należy podkreślić, że zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za nienależyte wykonywanie zawodu – a zatem także za nienależyte udzielanie pomocy prawnej⁴. Wobec obu grup pragmatyki zawodowe przewidują obowiązkowe posiadanie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej⁵. Kolejną rzeczą, wymagającą podkreślenia, jest ustawowo zagwarantowana tajemnica zawodowa adwokacka oraz radcowska⁶. Wszystko to gwarantuje rzetelność udzielonej pomocy, jak również skuteczne wyegzekwowanie odpowiedzialności za nienależyte udzielenie porady prawnej.

Należy przy tym wskazać, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 17 ust. 1 stanowi uprawnienie do tworzenia w drodze ustaw samorządów zawodowych, reprezentujących osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony.

Zgodnie z przytoczonym przepisem Konstytucji od decyzji ustawodawcy zależy nadanie w drodze ustawy danemu zawodowi statusu zawodu zaufania publicznego i wykreowanie samorządu tego zawodu. Tak więc to ustawodawca określa poszczególne, odrębne zawody zaufania publicznego oraz precyzuje zasady ich wykonywania. Przyznanie ustawodawcy w art. 17 ust. 1 Konstytucji prawa do swobodnej oceny potrzeby regulacji w drodze ustawy danego zawodu, pozostawia ustawodawcy możliwość określenia zakresu regulacji danego zawodu. Utworzenie samorządu zawodowego prowadzi bowiem do przekazania w określonym zakresie wykonywania funkcji państwa samorządom, co nie oznacza wyzbycia się przez państwo domeny w zakresie tych spraw w sposób nieodwracalny⁷.

Samorzady zawodowe utworzone na podstawie art. 17 Konstytucji wykonują więc przekazane im władztwo państwowe. Stąd na samorzady zawodowe adwokatów i radców prawnych zostanie nałożony obowiązek współdziałania z

⁴ Art. 80 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635 z późn. zm.) oraz art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637 z późn. zm.).

⁵ Art. 4 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 6 ust. 1 ustawy o radcach prawnych.

⁶ Art. 6 ust. 1 Prawa o adwokaturze oraz art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych.

⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 2009 r., sygn. akt K 4/08 (Dz.U. z 2009 r., Nr 210, poz. 1628).

jednostkami samorządu terytorialnego, w celu zapewnienia udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej w wykonaniu obowiązków spoczywających na państwie.

Niemniej jednak wykonywanie zadania polegającego na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej będzie monitorowane przez nałożenie na adwokatów i radców prawnych obowiązku dokumentowania każdego przypadku udzielenia pomocy, a także przez nałożenie na starostów obowiązku przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu pomocy prawnej. Zebrane w ten sposób dane pozwolą nie tylko dokonać oceny funkcjonowania systemu, lecz również podjąć działania mające na celu jego dostosowanie do potrzeb i oczekiwań społecznych, a także zmieniających się warunków społeczno–ekonomicznych.

Szczegółowe rozwiązania dotyczące:

1) warunków i organizacji udzielania pomocy prawnej, w tym wymogów dotyczących punktu pomocy prawnej;

2) niezbędnych warunków, jakim powinno odpowiadać porozumienie, o którym mowa w art. 9;

3) niezbędnych warunków, jakim powinna odpowiadać umowa, o której mowa w art. 10;

4) wymogów odnoszących się do dokumentowania udzielania pomocy prawnej w zakresie danych dotyczących czasu trwania, przedmiotu i formy pomocy prawnej, w tym wzoru karty pomocy prawnej;

5) sposobu sporządzania i przekazywania informacji, o której mowa w art. 12; zostaną określone w drodze rozporządzenia wykonawczego przez Ministra Sprawiedliwości. Rozporządzenie to ma uwzględnić konieczność zapewnienia łatwego dostępu osób uprawnionych do adwokata lub radcy prawnego udzielającego pomocy prawnej, zachowania dyskrecji i ochrony danych osobowych, zapewnienia bieżącego korzystania z aktualnej bazy aktów normatywnych, a także zapewnienia, by wymogi, o których mowa w ust. 1 pkt 4, i informacja, o której mowa w ust. 1 pkt 5, były jak najprostsze.

Trzeci rozdział zawiera przepisy dotyczące nieodpłatnej informacji prawnej, która ma przysługiwać każdej osobie fizycznej, niezależnie od jej statusu

materialnego. W projektowanym art. 15 definiuje się pojęcie „informacji prawnej”. W rozumieniu projektowanego przepisu, będzie ona polegać na poinformowaniu o obowiązujących aktach normatywnych regulujących przedstawione zagadnienie lub o sposobach uzyskania pomocy prawnej lub innego rodzaju pomocy dotyczącej rozwiązania problemów prawnych.

Zapewnienie dostępu do tego rodzaju usługi ma umożliwić poszerzenie wiedzy i wzrost świadomości prawnej społeczeństwa. Ponadto informacja ta będzie umożliwiała uzyskanie wiadomości o miejscach, instytucjach lub organizacjach mogących udzielić odpowiedniej pomocy. Będzie to dawało możliwość skoordynowania na szczeblu województwa wszelkiego rodzaju poradnictwa świadczonego zarówno przez instytucje państwowe, samorządowe, jak również organizacje społeczne. Projektowana regulacja w tym zakresie ma koordynować dalszy dostęp do pomocy prawnej.

Omawiana informacja będzie udzielana w prowadzonym przez wojewodę wojewódzkim centrum informacji prawnej wchodzącym w skład urzędu wojewódzkiego. W tym centrum będzie prowadzona obsługa infolinii, za której pośrednictwem będzie udzielana informacja prawna obywatelom.

Organizację i utrzymanie usługi telekomunikacyjnej w zakresie infolinii będzie zapewniał Minister Sprawiedliwości. Usługa telekomunikacyjna ma zagwarantować:

- 1) wykorzystanie numeru niegeograficznego;
- 2) zapewnienie przyjmowania połączeń telefonicznych inicjowanych na obszarze danego województwa we właściwym wojewódzkim centrum informacji prawnej;
- 3) zachowanie ciągłości funkcjonowania infolinii;
- 4) utrwalanie treści rozmów prowadzonych z użyciem infolinii;
- 5) ponoszenie przez osobę inicjującą połączenie kosztu zainicjowania połączenia z infolinią
- 6) zapewnienie możliwość odbierania połączeń telefonicznych inicjowanych za pomocą dowolnej krajowej sieci telekomunikacyjnej;
- 7) czytelne komunikaty głosowe dla inicjującego połączenie.

Ponadto na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej będzie uprawniony do przydzielania numeracji infolinii.

Realizację zadania polegającego na udzielaniu informacji prawnej w województwie wojewoda będzie powierzać organizacji pozarządowej wyłonionej w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 i 1146). Należy przy tym zaznaczyć, iż projektowana regulacja nie wyłącza złożenia oferty wspólnej przez kilka organizacji pozarządowych, co jest dopuszczalne w świetle rozwiązań powołanej ustawy.

W aktualnym stanie prawnym organizacje pozarządowe nie mogą wykonywać zadań publicznych, w ramach działalności pożytku publicznego, w zakresie świadczenia usług prawnych. Dlatego projektowana ustawa zawiera nowelizację ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, polegającą na dodaniu zadania – udzielanie nieodpłatnej informacji prawnej, do katalogu zadań publicznych. Umożliwi to współpracę w tej sferze organom administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi na zasadach określonych w powołanej ustawie.

Z jednej strony pozwoli to wykorzystać potencjał i doświadczenie organizacji pozarządowych na potrzeby udzielania informacji prawnej w warunkach lokalnych. Z drugiej strony zostanie stworzone narzędzie umożliwiające organizacjom społecznym dotarcie do wszystkich osób potrzebujących informacji prawnej w rozumieniu projektowanej ustawy. Bez wątplenia w dzisiejszych czasach usługi telekomunikacyjne są na tyle powszechnie dostępne, że nie będą stanowić bariery w uzyskaniu rzetelnej informacji prawnej, a wprost przeciwnie – będą ułatwiać jej uzyskanie.

Na organizację pozarządową również zostanie nałożony obowiązek dokumentowania każdego przypadku udzielenia informacji prawnej w zakresie liczby informacji udzielonych w danym dniu, czasu trwania oraz przedmiotu informacji prawnej oraz przekazania jej wojewodzie. Będzie on miał obowiązek przekazać Ministrowi Sprawiedliwości informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu informacji prawnej. Uzyskane w ten sposób dane pozwolą nie tylko dokonać oceny funkcjonowania systemu, lecz również zidentyfikować potrzeby podjęcia ewentualnych działań zmierzających do zaspokojenia zapotrzebowania na uzyskanie informacji prawnej.

Projekt przewiduje także rozwiązanie szczególne, na wypadek niewyłonienia organizacji pozarządowej w trybie art. 18 ust. 1. W tym przypadku wojewoda będzie mógł zlecić udzielanie informacji prawnej innym podmiotom.

Szczegółowo, w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości wydanym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, określone zostaną:

- 1) warunki, jakie powinna spełniać organizacja pozarządowa ubiegająca się o powierzenie zadania polegającego na udzielaniu informacji prawnej;
- 2) szczegółowe warunki udzielania informacji prawnej, w tym dzienny i tygodniowy wymiar czasu, w którym jest ona zapewniona;
- 3) wymogi odnoszące się do dokumentowania udzielenia informacji prawnej dotyczące przedmiotu udzielonej informacji, w tym wzór karty informacji prawnej;
- 4) sposób sporządzania i przekazywania informacji, o której mowa w art. 20.

Wskazane rozporządzenie będzie musiało uwzględnić w swych regulacjach konieczność zapewnienia łatwego dostępu do udzielającej informacji prawnej, zachowania dyskrecji i ochronę danych osobowych, zapewnienia bieżącego korzystania z aktualnej bazy aktów normatywnych, a także bazy adresów udzielania pomocy prawnej na terenie kraju, a także zapewnienia, by wymogi, o których mowa w ust. 1 pkt 3, i informacja, o której mowa w ust. 1 pkt 4, były jak najprostsze.

W rozdziale czwartym reguluje się zagadnienia związane z zasadami finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej.

Przewiduje się, że zadanie, polegające na udzielaniu pomocy prawnej, będzie finansowane z budżetów wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom. Z kolei zadanie związane z zapewnieniem informacji prawnej będzie finansowane z budżetów wojewodów przez udzielanie dotacji celowej organizacji pozarządowej wyłanianej corocznie w otwartym konkursie ofert. Koszty organizacji usługi telekomunikacyjnej w zakresie infolinii wraz z usługami towarzyszącymi ponosić będzie Minister Sprawiedliwości.

Należy podkreślić, że sposób finansowania nowych zadań publicznych, wprowadzanych przez ustawę, skonstruowano w postaci dwóch algorytmów, opartych na liczbie mieszkańców odpowiedniej jednostki podziału terytorialnego, która finansowałaby zadanie oraz na kwocie bazowej. Jej wysokość corocznie określałby Minister Sprawiedliwości, zgodnie z projektowanym art. 25 ust. 1.

Algorytm obliczenia dotacji na potrzeby sfinansowania nieodpłatnej pomocy prawnej został zawarty w projektowanym art. 23. Dotacja ta mogłaby zostać przeznaczona wyłącznie na wynagrodzenia adwokatów lub radców prawnych z tytułu umów zawieranych przez powiat, stanowiących podstawę świadczenia pomocy prawnej. Dotacja ta będzie stanowiła dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika. Mnożnik będzie obliczany w ten sposób, że jeden punkt udzielania pomocy prawnej będzie przypadał na każde 25 000 mieszkańców powiatu. Stąd w celu jego obliczenia, liczbę mieszkańców powiatu będzie dzielić się przez 25 000, przy czym liczba punktów nie będzie mogła być mniejsza niż 2 i większa niż 60 w jednym powiecie. W razie realizowania zadania przez powiat sąsiedni, on otrzymywałby dotację odpowiednio zwiększoną.

Zakłada się, że kwota jednej dotacji będzie odpowiadać kosztowi ponoszonemu na wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie.

Natomiast algorytm obliczenia dotacji na potrzeby sfinansowania obsługi infolinii został zawarty w art. 24 projektu. Dotacja ta może być przeznaczona tylko na pokrycie kosztów realizacji tego zadania przez organizację pozarządową lub podmiot, o którym mowa w art. 18 ust. 2.

Wysokość tej dotacji będzie się obliczać w ten sposób, że na każdy 1 000 000 mieszkańców danego województwa przypadać będzie dwanaście stawek kwoty bazowej, o której mowa w art. 23 ust. 2 ustawy. W przypadku, gdy liczba mieszkańców danego województwa nie przekracza 2 000 000, wysokość dotacji wynosić będzie 24 stawki kwoty bazowej. Jednocześnie w art. 18 ust. 3 projektu przewidziano przepis określający zależność zachodzącą między liczbą stanowisk obsługujących infolinię a wysokością przyznanej dotacji dla organizacji pozarządowej wyłonionej do realizacji tego zadania. W konsekwencji jedno stanowisko będzie finansowane jedną stawką kwoty bazowej miesięcznie.

W związku z wprowadzaniem do polskiego porządku prawa systemem nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej zaistniała konieczność nowelizacji poszczególnych ustaw, w celu dostosowania ich regulacji do tego systemu. Stąd w rozdziale piątym przewiduje się nowelizacje odpowiednich ustaw.

W ustawie z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2014 r. poz. 635) oraz ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 637, z późn. zm.) przewiduje się dodanie przepisów nakładających na samorząd

zawodowy zadania polegającego na współdziałaniu z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Natomiast w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 743, z późn. zm.) projektuje się rozszerzenie działu sprawiedliwość o nieodpłatną pomoc prawną i informację prawną. W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie planuje się w art. 4 w ust. 1 po pkt 1a dodać pkt 1b w brzmieniu „ 1b) udzielania nieodpłatnej informacji prawnej”.

Ze względu na to, że w obecnym porządku prawnym nie występują regulacje tworzące i regulujące działanie instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym i powszechnej nieodpłatnej informacji prawnej, prawidłowe rozpoczęcie funkcjonowania systemu przewidzianego projektowaną ustawą wymaga zamieszczenia w rozdziale 6 przepisów dostosowujących.

W przepisach tych przewiduje się m.in., że zorganizowanie nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej będzie należeć do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości i ministra właściwego do spraw administracji publicznej oraz do innych organów administracji publicznej zgodnie z ich właściwością (projektowany art. 30); organy te zorganizują nieodpłatną pomoc prawną, w zakresie swojej właściwości, do dnia wejścia w życie ustawy (art. 31 projektu), czyli do dnia 1 stycznia 2016 r. Z kolei finansowanie zadań polegających na udzielaniu pomocy prawnej planuje się począwszy od roku budżetowego 2016, natomiast w zakresie informacji prawnej – od roku budżetowego 2017. Przepisy ustawy będą miały zastosowanie po raz pierwszy do opracowania projektu ustawy budżetowej i projektów uchwał budżetowych na rok 2016. Wybór organizacji pozarządowej udzielającej nieodpłatnej informacji prawnej ma zaś nastąpić do dnia 30 września 2016 r.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2016 r., z wyłączeniem przepisów regulujących informację prawną udzielaną za pośrednictwem infolinii, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy

zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

*Za zgodność pod względem prawnym,
legislacyjnym i redakcyjnym*