



Olsztyn, /kwalifikowany znacznik czasu/

Szanowny Pan

Jan Grabiec

**Minister – Członek Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
Przewodniczący Komitetu do spraw Pożytku Publicznego**

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

AE:PL-91425-98565-UBWCH-28

Szanowny Panie Ministrze,

na podstawie art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, Fundacja Pozarządowy wnosi petycję w interesie publicznym, dotyczącą życia zbiorowego oraz wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, tj. wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego, realnego dostępu organizacji pozarządowych do ochrony prawnej oraz obniżenia barier organizacyjnych i finansowych w działalności trzeciego sektora.

Fundacja Pozarządowy wnosi o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia rozwiązań prawnych, które umożliwią organizacjom pozarządowym udzielanie pełnomocnictw w postępowaniach cywilnych, karnych, wykroczeniowych i sądownoadministracyjnych także wolontariuszom wykonującym świadczenia na rzecz danej organizacji.

Fundacja Pozarządowy wnosi o:

1. podjęcie prac legislacyjnych nad zmianą przepisów:
 - 1) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego,
 - 2) ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego,
 - 3) ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia,
 - 4) ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi,
 - 5) ewentualnie również ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
2. wprowadzenie zasady, zgodnie z którą organizacja pozarządowa może ustanowić pełnomocnikiem procesowym również wolontariusza tej organizacji, jeżeli:
 - 1) wolontariusz wykonuje świadczenia na rzecz tej organizacji na podstawie pisemnego porozumienia o wykonywaniu świadczeń wolontariackich,
 - 2) zakres porozumienia obejmuje czynności związane z obsługą prawną, administracyjną, organizacyjną, statutową lub reprezentacyjną danej organizacji,
 - 3) wolontariusz działa wyłącznie na rzecz tej organizacji, a nie jako podmiot świadczący usługi reprezentacji procesowej na rynku,
 - 4) pełnomocnictwo zostaje udzielone w formie wymaganej dla danego postępowania;
3. zachowanie ograniczeń wynikających z przepisów szczególnych, w szczególności przepisów o obowiązkowym zastępstwie przez adwokata lub radcę prawnego oraz przepisów dotyczących obrońcy w postępowaniu karnym i wykroczeniowym;
4. rozważenie wprowadzenia dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa, takich jak obowiązek dołączenia do akt sprawy odpisu pisemnego porozumienia z wolontariuszem albo oświadczenia organizacji, że wolontariusz wykonuje na jej rzecz świadczenia w zakresie obejmującym prowadzenie lub wspieranie danej sprawy.

Fundacja Pozarządowy nie przesądza o ostatecznej technice legislacyjnej, jednak wskazuje, że cel petycji mógłby zostać osiągnięty w szczególności przez dodanie odpowiednich przepisów do ustaw procesowych.

Przykładowo, w Kodeksie postępowania cywilnego oraz w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi można rozważyć dodanie przepisu w brzmieniu zbliżonym do następującego:

„Pełnomocnikiem organizacji pozarządowej w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie może być również wolontariusz tej organizacji, jeżeli wykonuje świadczenia na jej rzecz na podstawie pisemnego porozumienia, o którym mowa w art. 44 tej ustawy, a zakres tego porozumienia obejmuje czynności związane z działalnością statutową, obsługą prawną, obsługą organizacyjną lub reprezentacją tej organizacji.”

W Kodeksie postępowania karnego można rozważyć dodanie przepisu o następującym kierunku:

„Pełnomocnikiem organizacji pozarządowej w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jeżeli organizacja ta jest uprawniona do ustanowienia pełnomocnika, może być również wolontariusz tej organizacji, jeżeli wykonuje świadczenia na jej rzecz na podstawie pisemnego porozumienia, o którym mowa w art. 44 tej ustawy, a zakres tego porozumienia obejmuje czynności związane z działalnością statutową, obsługą prawną, obsługą organizacyjną lub reprezentacją tej organizacji.”

W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia można rozważyć uzupełnienie art. 30 w taki sposób, aby w przypadku organizacji pozarządowej występującej jako pokrzywdzony lub oskarżyciel posiłkowy pełnomocnikiem mógł być również jej wolontariusz, na zasadach analogicznych do pełnomocnictwa udzielanego pracownikowi takiej organizacji.

Możliwe jest także dodanie przepisu ogólnego do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który potwierdzałby, że porozumienie z wolontariuszem może obejmować – jeżeli przepisy procesowe tak stanowią – czynności związane z reprezentacją organizacji w postępowaniach przed sądami, organami ścigania i organami administracji publicznej.

Organizacje pozarządowe pełnią istotną funkcję społeczną. Realizują cele publiczne, wspierają osoby wykluczone, działają na rzecz ochrony praw i wolności, ochrony środowiska, zwierząt, konsumentów, seniorów, dzieci, osób z niepełnosprawnościami oraz wielu innych grup wymagających wsparcia. Dla skutecznego wykonywania tych zadań organizacje muszą mieć realny dostęp do sądów, organów administracji i organów ścigania.

W praktyce wiele organizacji pozarządowych, zwłaszcza małych i lokalnych, nie dysponuje środkami pozwalającymi na stałe korzystanie z profesjonalnych pełnomocników. Jednocześnie organizacje te często współpracują z osobami posiadającymi wiedzę, doświadczenie i kompetencje potrzebne do prowadzenia spraw, które chcą angażować swój czas nieodpłatnie jako wolontariusze. Mogą to być prawnicy nieprowadzący zawodowej praktyki, aplikanci, byli pracownicy administracji, eksperci branżowi, osoby z doświadczeniem procesowym lub osoby szczególnie dobrze znające przedmiot działalności danej organizacji.

Obecne regulacje nie odpowiadają w pełni realiom działania trzeciego sektora. Ustawodawca przewiduje już, że pełnomocnikiem osoby prawnej może być jej pracownik. Rozwiązanie to potwierdza, że reprezentacja strony nie zawsze musi być wykonywana przez zawodowego pełnomocnika. Skoro osoba prawna może korzystać z pracownika, to brak jest przekonującego powodu, aby mała organizacja pozarządowa, której nie stać na zatrudnienie pracownika, nie mogła skorzystać z pomocy wolontariusza wykonującego dla niej stałe i udokumentowane świadczenia.

W obecnym stanie prawnym większe i zamożniejsze podmioty są w uprzywilejowanej sytuacji. Mogą zatrudniać pracowników administracyjnych lub prawnych, którzy następnie występują jako pełnomocnicy w dopuszczalnych przez prawo postępowaniach. Małe fundacje i stowarzyszenia, które opierają swoją działalność na społecznej pracy wolontariuszy, nie mają analogicznego instrumentu. Powoduje to nierówność praktyczną: formalnie organizacje mają prawo dochodzić swoich praw, ale w rzeczywistości koszty reprezentacji mogą uniemożliwiać im skuteczne korzystanie z tego prawa.

Proponowana zmiana nie oznacza deregulacji zawodów prawniczych ani zastąpienia adwokatów i radców prawnych w sprawach wymagających profesjonalnego zastępstwa. Chodzi o rozwiązanie ograniczone, proporcjonalne i adresowane do szczególnej kategorii podmiotów – organizacji pozarządowych. Wolontariusz mógłby działać wyłącznie na rzecz organizacji, z którą łączy go pisemne porozumienie, i wyłącznie w zakresie pełnomocnictwa udzielonego przez tę organizację. Nie uzyskiwałby ogólnego prawa świadczenia pomocy prawnej innym osobom ani prawa występowania jako profesjonalny pełnomocnik.

Istotne jest również to, że wolontariat jest instytucją uregulowaną ustawowo. Porozumienie wolontariackie może określać zakres, sposób i czas wykonywania świadczeń. Wprowadzenie wymogu pisemnego porozumienia oraz wskazania, że zakres świadczeń obejmuje obsługę spraw organizacji, zapewniłoby sądowi lub organowi możliwość łatwej weryfikacji, czy dana osoba rzeczywiście jest związana z organizacją, a nie działa przypadkowo lub pozornie.

Rozwiązanie takie zwiększyłoby efektywność działania trzeciego sektora. Organizacje mogłyby szybciej reagować na naruszenia prawa, skuteczniej dochodzić swoich roszczeń, bronić interesu publicznego oraz ograniczać koszty administracyjne. Niższa bariera wejścia sprzyjałaby powstawaniu nowych inicjatyw obywatelskich i wzmacniała zasadę pomocniczości, zgodnie z którą państwo powinno tworzyć warunki do aktywności obywateli i ich organizacji.

Proponowana zmiana może mieć szczególne znaczenie w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu jest niewielka, lecz znaczenie społeczne sprawy jest wysokie. Dla wielu organizacji koszt profesjonalnej reprezentacji przewyższa wartość ekonomiczną sprawy, mimo że sprawa dotyczy ważnej zasady, dobra wspólnego albo ochrony osób słabszych. W takich sytuacjach umożliwienie działania przez kompetentnego wolontariusza może przesądzać o tym, czy organizacja w ogóle podejmie interwencję.

Zmiana wpisywałaby się również w logikę istniejących wyjątków od zasady reprezentacji przez profesjonalnych pełnomocników. Ustawodawca dopuszcza bowiem, że w określonych przypadkach pełnomocnikiem mogą być osoby inne niż adwokat lub radca prawny, jeżeli pozostają ze stroną w dostatecznie bliskiej, stałej lub funkcjonalnej relacji. Wolontariusz organizacji pozarządowej, działający na podstawie pisemnego porozumienia i wykonujący świadczenia w zakresie działalności organizacji, pozostaje z organizacją relacji nie mniej realnej niż pracownik w podmiocie dysponującym środkami na zatrudnienie.

Wprowadzenie postulowanych zmian służyłoby zatem równości szans, efektywności wymiaru sprawiedliwości, aktywizacji obywatelskiej oraz racjonalnemu wykorzystaniu zasobów społecznych. Państwo nie powinno tworzyć barier dla osób, które chcą nieodpłatnie wspierać organizacje działające na rzecz dobra wspólnego, zwłaszcza gdy istnieją proste instrumenty pozwalające zapobiegać nadużyciom.

Fundacja Pozarządowy wskazuje, że postulowane rozwiązanie może zostać obudowane następującymi zabezpieczeniami:

1. pełnomocnikiem mogłaby być wyłącznie osoba pełnoletnia posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych;
2. wolontariusz musiałby działać na podstawie pisemnego porozumienia z daną organizacją;
3. porozumienie powinno obejmować rodzaj spraw lub czynności, w których wolontariusz może wspierać organizację;
4. pełnomocnictwo mogłoby być udzielane wyłącznie do reprezentacji tej konkretnej organizacji, a nie innych osób;
5. wolontariusz nie mógłby pobierać wynagrodzenia za reprezentację, ponieważ jego relacja z organizacją miałaby charakter wolontariacki;

6. rozwiązanie nie uchylałoby obowiązkowego zastępstwa adwokackiego lub radcowskiego tam, gdzie takie zastępstwo jest wymagane;
7. rozwiązanie nie dotyczyłoby wykonywania funkcji obrońcy w postępowaniu karnym lub wykroczeniowym;
8. sąd lub organ mógłby żądać wykazania statusu wolontariusza przez przedstawienie porozumienia albo oświadczenia organizacji.

Tak ukształtowany model byłby bezpieczny, przejrzysty i ograniczony do realnych potrzeb organizacji pozarządowych.

Mając na uwadze powyższe, Fundacja Pozarządowy wnosi o pozytywne rozpatrzenie petycji oraz podjęcie działań zmierzających do przygotowania i uchwalenia zmian ustawowych umożliwiających organizacjom pozarządowym ustanawianie pełnomocnikami również wolontariuszy wykonujących świadczenia na rzecz tych organizacji.

Fundacja Pozarządowy wyraża zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję danych identyfikujących Fundację jako podmiot wnoszący petycję, z wyłączeniem danych osobowych osób fizycznych, które nie są niezbędne do publikacji informacji o petycji.

Z wyrazami szacunku

/kwalifikowany podpis elektroniczny/