

Warszawa, 21 kwietnia 2015 roku

Szanowny Pan
Radosław Sikorski
Marszałek Sejmu RP

NRA.145-U.15.2014

Szanowny Panie Marszałku,

Odnosząc się do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa przyjętej przez Rząd na posiedzeniu w dniu 14 kwietnia 2015r., a skierowanej do Sejmu w dniu 16 kwietnia 2015r., korzystając z ustawowej kompetencji wyrażonej w art. 58 pkt. 9) prawo o adwokaturze, Naczelna Rada Adwokacka składa **negatywną opinię o projekcie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa.**

Poniżej przedstawiamy listę zasadniczych powodów, które uzasadniają takie stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej:

1. Projekt nie przewiduje instrumentów zabezpieczających przed wielokrotnym korzystaniem przez uprawnionego z pomocy prawnej w tej samej sprawie. Bazując na doświadczeniach zebranych przez Naczelną Radę Adwokacką w czasie ośmiu corocznie organizowanych edycji „Dni Bezpłatnych Porad Prawnych” z całą pewnością można przyjąć, iż znaczna część osób uprawnionych zgłaszać się będzie z tą samą sprawą do różnych prawników. Praktyka taka nie jest zabroniona na gruncie projektu ustawy i nie ma żadnych instrumentów przeciwdziałających takiemu działaniu. Skoro usługi przedsądowej pomocy prawnej mają być finansowane na zasadach rozliczanego godzinowo nakładu pracy prawników udzielających porad, z ograniczonej puli środków na ten cel

to oczywiste jest, że wielokrotne korzystanie przez uprawnionych z pomocy prawnej różnych prawników w tej samej sprawie niezasadnie drenować będzie pulę środków przeznaczonych na nieodpłatną przedsądową pomoc prawną.

Co więcej, wskazać należy, iż ustawa nie wyklucza możliwości, by osoby uprawnione korzystały z nieodpłatnej pomocy prawnej w sytuacji, gdy mają swoich pełnomocników w sprawach sądowych, czy to z urzędu, czy z wyboru. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt. 2) nieodpłatna pomoc prawna polega m.in. na wskazaniu osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego – każdego problemu prawnego, także tego, który w chwili skorzystania z uprawnienia podlega już rozpoznaniu przez sąd i także wówczas, gdy osoba uprawniona posiada w postępowaniu sądowym pełnomocnika czy obrońcę. Jakkolwiek w uzasadnieniu ustawy wskazuje się, że zamysłem projektodawcy była chęć zapewnienia obywatelom o niskim statusie materialnym „przedsądowej” pomocy prawnej, to jednak treść przepisów nie wyłącza obowiązku udzielenia porady prawnej co do sposobu rozwiązania problemu prawnego w sprawie, w której toczy się już postępowanie sądowe.

Ustawa, wbrew treści jej uzasadnienia, dopuszcza do korzystania z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej osoby fizyczne, których status materialny wcale nie jest „niski” i które stać na pokrycie kosztów skorzystania z usług prawnika. Błędne jest założenie, że każda osoba posiadająca ważną Kartę Dużej Rodziny, czy każda osoba, która ukończyła 75 lat, zawsze będzie osobą o niskim statusie materialnym.

Wskazać należy, iż budzi poważną wątpliwość udzielenie uprawnienia do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, które w wyniku wystąpienia „awarii technicznej” znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty. Pojęcie awarii technicznej nie jest w ustawie zdefiniowane, a więc trzeba będzie stosować potoczne rozumienie tego pojęcia. Awarie techniczne dotyczyć mogą różnych sytuacji – począwszy od awarii technicznej luksusowego samochodu, skończywszy na awarii technicznej różnego rodzaju instalacji znajdujących się w mieszkaniu osoby uprawnionej. Oczywiste jest, że awaria techniczna prowadzić może do sytuacji zagrożenia (awaria techniczna instalacji klimatyzacyjnej w mieszkaniu prowadzi do zagrożenia, że osoba uprawniona odczuwać

będzie dyskomfort z powodu nadmiernego ciepła; awaria luksusowego pojazdu prowadzi do zagrożenia, że osoba uprawniona poruszać się będzie musiała komunikacją miejską), a już na pewno prowadzi do poniesienia straty, gdyż stratą jest spadek wartości urządzeń, które uległy awarii technicznej i muszą zostać naprawione. Wydaje się, że w sytuacji „awarii technicznej” może znaleźć się każdy obywatel. Intencją projektodawcy nie było jednak to, by każda osoba, bez względu na jej stan majątkowy, mogła korzystać z systemu nieodpłatnych porad prawnych, gdy dotknie ją „awaria techniczna” powodująca stan zagrożenia lub powodująca stratę. Wskazać należy, że projektodawca nie zaproponował żadnego powiązania przedmiotowego między „awarią techniczną”, a udzielaną nieodpłatną pomocą prawną. Teoretycznie zgodne z ustawą byłoby to, że osoba, którą dotknęła „awaria techniczna” luksusowego pojazdu mechanicznego skorzysta z nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie prawa rodzinnego.

2. Ustawa nie reguluje kwestii związanych ze świadczeniem przez adwokatów i radców prawnych pomocy prawnej z urzędu w postępowaniach administracyjnych. Tak więc uchwalenie projektowanej ustawy nie wypełni do końca istniejącej luki w systemie pomocy prawnej dla osób ubogich – osoby niezamożne nie będą mogły być reprezentowane w postępowaniach administracyjnych przez profesjonalnych pełnomocników. Wydaje się zasadne opracowanie rozwiązań systemowych w tym zakresie, gdyż projektowane przepisy nie wykluczają sytuacji, w której osoby uprawnione, mimo braku ustawowej możliwości wyznaczenia pełnomocnika z urzędu do reprezentowania ich interesów w postępowaniach administracyjnych, posiłkować się będą wiedzą i doświadczeniem profesjonalisty. Skoro nieodpłatna pomoc prawna ma obejmować poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach oraz polegać ma na wskazaniu osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, a także ma polegać na udzieleniu osobie uprawnionej pomocy w sporządzeniu projektu pisma w wyżej wymienionych sprawach, to oczywiste jest, że osoby uprawnione, będące stroną różnego rodzaju postępowań administracyjnych, korzystać będą z porad prawnych i oczekiwać będą

sporządzania przez adwokatów i radców prawnych projektów pism w tych sprawach, a pisma te będą składać osobiście. Wydaje się, że nie było intencją projektodawcy, by uprawnieni wielokrotnie korzystali z porad prawnych w tej samej sprawie, na różnych jej etapach. Lepszym rozwiązaniem jest opracowanie i zaproponowanie spójnego oraz rozliczanego na godziwych zasadach systemu pomocy prawnej z urzędu przez adwokatów i radców prawnych w sprawach administracyjnych, na wzór rozwiązań obowiązujących w sądownictwie powszechnym i sądownictwie administracyjnym.

3. Art. 4 ust. 1 pkt. 4) projektu ustawy - pod wpływem uwag organizacji pozarządowych do zakresu przedmiotowego przedsądowej pomocy prawnej dodano w pkt. 4) „sporządzenie projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowno-administracyjne”.

Takie rozwiązanie stanowi dublowanie zadań i kompetencji. Na gruncie obowiązujących obecnie przepisów proceduralnych, możliwie jest wyznaczenie pełnomocnika z urzędu w celu sporządzenia pisma wszczynającego postępowanie w sprawie. Sporządzenie projektu pisma procesowego wszczynającego postępowanie sądowe to zadanie czasochłonne, skomplikowane i odpowiedzialne. Rzetelne opracowanie takiego pisma wymaga uprzedniej analizy stanu faktycznego i materiału dowodowego sprawy, analizy stanu prawnego oraz analizy orzecznictwa. To zaś oznacza, że prawnik sporządzający na zlecenie uprawnionego pierwsze pismo procesowe, wszczynające postępowanie w sprawie w czasie wykonywania tego zadania, wyłączony będzie od udzielania porad prawnych innym uprawnionym.

Konsekwencją takiego rozwiązania będzie znaczna zmiana struktury obciążeń finansowych. Z projektu ustawy (oraz z OSR-u) wynika, że na punkt pomocy prawnej przeznaczona ma być miesięcznie kwota bazowa wynosząca 5150,- zł. Przy zakładanej stawce za godzinę w wysokości 63,- zł pozwala to na zakontraktowanie 80 godzin pomocy prawnej na punkt. Powyższe potwierdza treść art. 7 ust. 3 projektu ustawy. Zakładając ostrożnie, że opracowanie pisma wszczynającego sprawę zajmuje średnio 8 godzin pracy adwokata lub radcy prawnego, to jeden punkt obsługi prawnej w ramach przyznanych środków może obsłużyć miesięcznie jedynie 10 uprawnionych, żądających sporządzenia

pierwszego pisma inicjującego postępowanie w sprawie. Jeśli uprawniony zażąda sporządzenia pisma inicjującego postępowanie jedynie w dwóch różnych punktach pomocy prawnej, wówczas punkt pomocy prawnej w ramach zakontraktowanej kwoty będzie mógł obsłużyć miesięcznie jedynie 5 nowych spraw.

Należy przypomnieć, że zgodnie z zasadami etyki zawodu adwokat ponosi odpowiedzialność za treść pisma, nawet jeśli go nie podpisał. Nie można wymagać od adwokatów, by opracowywane pisma były lakoniczne, sztamkowe, pisane na szybko i niestarannie. Jak bowiem powszechnie wiadomo, w postępowaniu cywilnym obowiązuje zasada prekluzji dowodowej, która oznacza, że każda ze stron może złożyć w sądzie tylko jedno pismo procesowe, w którym musi zawrzeć wszystkie zarzuty i twierdzenia, pod rygorem ujemnych skutków procesowych. Złożenie dalszych pism procesowych wymaga zgody sądu. Rzetelne opracowanie pisma wszczynającego postępowanie w sprawie wymaga więc staranności, której niedochowanie narażać będzie zarówno powiaty, jak i świadczących usługi prawników na ryzyko procesów odszkodowawczych, a profesjonalnych prawników dodatkowo na odpowiedzialność dyscyplinarną.

Zupełnie niezrozumiałe jest w końcu to, aby pismo wszczynające postępowanie w sprawie opracowywał inny prawnik niż ten, który będzie później sprawę prowadził. Osoba uprawniona na gruncie projektu ustawy w większości przypadków uprawniona również będzie do skorzystania z pomocy pełnomocnika z urzędu w ramach systemu sądowej pomocy prawnej. Skoro sądowy system pomocy prawnej z urzędu umożliwia wyznaczenie pełnomocnika z urzędu do sporządzenia pisma wszczynającego postępowanie w sprawie, a następnie do prowadzenia sprawy w oparciu o sporządzone przez niego pismo, to złym społecznie rozwiązaniem jest opiniowana propozycja.

W końcu zupełnie niezrozumiałe jest to, aby zadanie opracowania pism wszczynających postępowanie w sprawie powierzać innym niż adwokaci i radcowie prawni magistrum prawa. Osoby takie często nie mają dostatecznej wiedzy prawniczej, by zdać państwowy egzamin wstępny na aplikację, czy też końcowy egzamin zawodowy. Naraża interes obywateli to, by porady prawne oraz pisma wszczynające postępowanie w sprawie

sporządzały osoby nie posiadające uprawnień zawodowych adwokata lub radcy prawnego, które nieobjęte są tajemnicą zawodową, które nie podlegają zasadom etyki zawodowej i samorządowemu sądownictwu dyscyplinarnemu.

4. W art. 5 ust. 1. oraz w art. 12 ust. 3 – NRA stanowczo oponuje przeciwko zapisom dopuszczającym do świadczenia usług prawnych, finansowanych z budżetu państwa, osób nie posiadających uprawnień zawodowych adwokata lub radcy prawnego, osób nieobjętych tajemnicą zawodową, osób niepodlegających zasadom etyki zawodowej, osób niepodlegających sądownictwu dyscyplinarnemu, nawet jeśli mają to czynić za pośrednictwem osób prawnych – organizacji pozarządowych.

Świadczenie pomocy prawnej, w szczególności pomocy prawnej w zakresie procesowym, jest wykonywaniem zawodu zaufania publicznego. Osoby uprawnione mają prawo do tego, by pomoc prawna świadczona była przez profesjonalistów, posiadających nie tylko wiedzę zweryfikowaną dwoma egzaminami państwowymi (wstępnym na aplikację i końcowym – zawodowym), ale również przez osoby dysponujące umiejętnością samodzielnego wykonywania zawodu, doświadczeniem zawodowym, w tym także doświadczeniem procesowym. Zważyć w tym miejscu należy, że obecne uregulowania w zakresie dostępu do aplikacji adwokackiej czy radcowskiej będące skutkiem wieloletnich deregulacji, umożliwiają każdemu, kto wykaże się niezbędną wiedzą prawniczą, odbycie aplikacji i uzyskanie uprawnień zawodowych.

Jak wynika z badań z 2013r., sporządzonych przez grupę organizacji pozarządowych oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej pt. „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa)”, większość poszukiwanej pomocy prawnej obejmuje zagadnienia ściśle wiążące się z prawem procesowym: prawo rodzinne 20%; prawo cywilne i procedura cywilna 15%; prawo spadkowe 15%; zabezpieczenia społeczne (ubezpieczenia społeczne, pomoc społeczna) 10%; prawo pracy 9%; prawo karne i postępowanie karne prawo karne wykonawcze 4%; prawo administracyjne i procedura administracyjna 3% (Ibidem, str. 21).

Cytując z powołanym opracowaniem (str. 59) „nie ulega wątpliwości, że świadczenie poradnictwa prawnego musi być domeną prawników. Ma to związek z ich kierunkowym wykształceniem, **odbytą aplikacją i doświadczeniem zawodowym**, w szczególności w zakresie spraw bardziej skomplikowanych, w przypadku których nie wystarczy jedynie prosta porada, której może udzielić także osoba bez wykształcenia prawniczego. **Jak wskazuje doświadczenie osób udzielających porad, osoby zgłaszające się po pomoc prawną często borykają się z wielowątkowymi, nawarstwionymi problemami prawnymi.** W tym przypadku **najbardziej odpowiednią osobą do udzielania porady prawnej będzie wykwalifikowany prawnik – radca prawny bądź adwokat**” (podkreślenia i wytłuszczenia własne).

5. Postulowane przez Ministra Finansów rozszerzenie systemu o magistrów prawa, niebędących adwokatami lub radcami prawnymi, uzasadniane było zamiarem wprowadzenia oszczędności w systemie.

W pierwszej kolejności zwrócić należy uwagę, że postulowany cel nie znajduje żadnego odzwierciedlenia w projektowanej ustawie. Nie ma w niej żadnego przepisu o funkcji gwarancyjnej, dającego pewność, że włączenie do systemu świadczenia pomocy prawnej nieprofesjonalistów działających za pośrednictwem organizacji pozarządowych gwarantować będzie oszczędności dla budżetu państwa. Nie ma chociażby przepisu, iż kwoty przeznaczone na koszty pomocy prawnej świadczonej przez niewykwalifikowanego prawnika nie mogą być wyższe niż określony procent kwot przeznaczonych na wynagrodzenie adwokata lub radcy prawnego.

Z przykrością podnieść należy, iż Ministerstwo Finansów forsując takie rozwiązanie nie dysponuje żadnymi własnymi wyliczeniami potwierdzającymi, że powyższe cele zostaną zrealizowane. Wynika to z pisma z dnia 25.02.2015r. nr FS2/0310-I/KGL/55f/2014/2015 jakie Minister Finansów wystosował do Naczelnej Rady Adwokackiej.

Tymczasem zwrócić należy uwagę, że tempo pracy doświadczonego adwokata lub radcy prawnego jest co najmniej dwukrotnie wyższe niż tempo pracy niewykwalifikowanego prawnika. W przywołanym opracowaniu „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń

polityki państwa)” wskazuje się, że rozwiązanie jednego problemu prawnego wymaga średnio dwóch godzinnych spotkań (str. 22). Tymczasem adwokaci świadczący pomoc prawną rozwiązują podobne problemy prawne w czasie jednego, najczęściej jednogodzinnego spotkania. Oznacza to, że przy takim samym pułapie środków przeznaczonych na wynagrodzenie profesjonalnych prawników i prawników bez uprawnień zawodowych, budżet państwa wydaje dwukrotnie więcej środków na wynagrodzenia tych drugich, gdyż czas ich pracy jest dwukrotnie dłuższy.

Na to nakładają się koszty pośrednie, generowane przez organizacje pozarządowe. W dokumencie „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa)” wskazano na str. 22: „w ramach istniejącego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego finansowanego ze środków PO KL **koszt godzinowy porady, bez uwzględnienia kosztów pośrednich, oszacowano na 75 do 150 złotych brutto, zaś koszty pośrednie wyniosły aż 66% całkowitych kosztów projektu (tj. 34% środków przeznaczono na wynagrodzenia doradców)**”.

W systemie opartym o usługi bezpośrednio świadczone przez adwokatów i radców prawnych koszt godziny pracy wyceniono tymczasem na 63 złote.

Z danych opracowanych przez grupę organizacji pozarządowych i Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa)” wprost wynika, że koszt godziny pracy adwokata i radcy prawnego byłby tańszy od 12,- zł do 87,- zł, od godziny pracy niewykwalifikowanego prawnika. Dodając do tego koszty pośrednie jakie generują organizacje pozarządowe pośredniczące w świadczeniu usług między obywatelem a prawnikiem (czyli owo 66%) całkowity koszt godzinnej porady zapewnianej przez organizację pozarządową wyniósłby od 220,-zł do 441,-zł.

W takim ujęciu **koszt godziny pracy adwokata i radcy prawnego jest niższy od 157,- zł aż do 378,- zł od całkowitego godzinnego kosztu pomocy udzielanej przez organizacje pozarządowe.**

Pamiętać bowiem należy, że organizacje pozarządowe, poza środkami uzyskiwanymi w ramach systemu, będą mogły uzyskiwać dotacje na wykonywanie tych samych zadań z innych źródeł publicznych.

Jak wynika z powyższego opracowania system oparty o bezpośrednio świadczone usługi przez adwokatów i radców prawnych nie generuje tak gigantycznych kosztów pośrednich i jest znacznie tańszy dla budżetu państwa.

W tym stanie rzeczy wydaje się konieczne zobowiązanie Ministra Finansów do uzasadnienia na jakich wyliczeniach bazował, forsując rozszerzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej o prawników bez uprawnień zawodowych.

6. W art. 5 – włączenie do systemu przedsądowej pomocy prawnej magistrów prawa udzielających porad prawnych za pośrednictwem organizacji pozarządowych zmusza do znowelizowania przepisów i jednoznacznego przesądzenia, że adwokata może zastąpić aplikant adwokacki. Skoro Rząd jest zdecydowany, by do świadczenia pomocy prawnej dopuścić osoby gorzej przygotowane zawodowo niż aplikanci adwokacy, to również system powinien uwzględniać możliwość udziału w nim osób o wyższych kwalifikacjach zawodowych niż nieprofesjonalni prawnicy, oczywiście w zgodzie z ogólnymi zasadami, na jakich aplikanci mogą wykonywać czynności zawodowe.
7. W art. 7. ust. 2 – ustawa nie precyzuje, gdzie mają być lokalizowane punkty pomocy prawnej. Nie wiadomo czy mają to być lokale zapewniane przez powiaty (gminy), w których urzędować będą adwokaci i radcowie prawni, czy też punkty będą mogły być lokalizowane w kancelariach adwokatów i radców prawnych. Należy tę kwestię jednoznacznie przesądzić, w szczególności ze względu na regulacje dotyczące kosztów utrzymania punktów pomocy prawnej. Jeśli punkty miałyby być lokalizowane w kancelariach, to dodatek na pokrycie kosztów utrzymania punktu powinien trafiać do kancelarii, a nie na rzecz powiatu.
8. W art. 7 ust. 3 – zapis taki sprawia, że system pomocy prawnej będzie nieelastyczny. Adwokaci, którzy w czasie dnia mają inne obowiązki o charakterze obligatoryjnym (sprawy z urzędu, dyżury w trybie przyspieszonym), nie będą mogli sprostać takim terminom. System

powinien być elastyczny i zachęcać tak osoby świadczące pomoc prawną do jej świadczenia. Dziś adwokaci po prostu umawiają się z zainteresowanymi w terminach dogodnych dla klientów, a pasujących adwokatowi. Klient z systemu przedsądowej pomocy prawnej powinien być dla adwokata takim samym klientem, jak każdy inny.

Ustalanie godzin otwarcia punktu grozi również tym, że adwokaci i radcowie tracili będą czas na oczekiwanie na klienta. Powstaje wówczas pytanie, jak sfinansowana zostanie taka forma pracy – czy skarb państwa pokrywał będzie koszty „pustych” godzin, w których adwokat gotowy był świadczyć pomoc prawną z urzędu, ale jej nie świadczył, bo danego dnia nie było wystarczającej liczby uprawnionych.

9. W art. 9 – przepis wymaga przemodelowania tak, by nie było wątpliwości, iż udział w systemie jest dobrowolny. Adwokatura nie zaakceptuje narzucenia kolejnych obowiązków o charakterze przymusowym. Adwokatura nie zaakceptuje obowiązków, które nie będą wynagradzane na zasadach rynkowych. Skoro koszt godziny pomocy prawnej w organizacjach pozarządowych wynosi od 220,-zł do 441,-zł to liczyć się należy z tym, że ten poziom nakładów powinien być gwarantowany innym uczestnikom systemu. Adwokatura nie zaakceptuje przerzucania na nią kosztów zapewniania drogich programów komputerowych, nie zaakceptuje kosztów „pustych przebiegów” – zabierających połowę dnia pracy codziennych dyżurów bez gwarancji zapłaty adwokatom za czas na to poświęcony. Takie regulacje ingerowałyby w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i w inne swobody obywatelskie. Konieczne jest więc doprecyzowanie, że dziekani okręgowych rad adwokackich wskazują listę adwokatów zainteresowanych wykonywaniem tego zadania.
10. Art. 10 ust. 2 pkt. 4 i pkt. 5. – adwokaci korzystają z profesjonalnych baz aktów prawnych na zasadach licencji. To tzw. programy prawnicze (również nabywane przez sądy i prokuraturę). Przepisy prawa autorskiego uniemożliwiają udostępnianie tych baz danych innym podmiotom niż osoby posiadające licencje. Niemożliwe jest korzystanie z systemów w sposób komercyjny, który zaproponował projektodawca, czyli poprzez udostępnianie tych programów przez adwokatów uprawnionym. Nie ma zresztą takiej potrzeby, albowiem wszystkie akty prawne dostępne są on-

line na stronie rcl.gov.pl lub na stronie Sejmu RP. Pomoc prawna nie może polegać na zapewnieniu uprawnionym kosztownych programów komputerowych, łącz internetowych i sprzętu komputerowego. W szczególności w sytuacji, gdy ustawa reguluje zasady udzielania informacji prawnej, a udostępnianie informacji o treści aktów prawnych mieści się właśnie w tej dziedzinie. Pozostawienie tej regulacji zmusza do określenia sposobu zwracania adwokatom kosztów nabycia licencji do programu oraz zwrotu kosztów sprzętu komputerowego i łącza internetowego, nabywanego w celu wykonania obowiązków wynikających z umowy z powiatem.

11. W art. 12 – występuje ogromna dysproporcja między liczbą punktów pomocy obsługiwanych przez ok. 40.000 adwokatów i radców prawnych (łącznie z aplikantami 70.000 osób), a liczbą punktów przeznaczonych dla ok. 400 organizacji pozarządowych [liczba adwokatów, radców i liczba organizacji pozarządowych wskazana wg danych z opracowania „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa)” tabela nr 8, str. 56]. Podział taki oznacza, że na ok. 0,9 % podmiotów uprawnionych do wykonywania czynności pomocy prawnej przypadnie połowa punktów pomocy prawnej, zaś na 99% pozostałych osób uprawnionych przypadnie druga połowa. Oznacza to ustawową dyskryminację adwokatów i radców prawnych, których usługi nie dość, że są tańsze, to jeszcze są na wyższym poziomie merytorycznym.
12. W art. 12 ust. 3. pkt. 2 lit. d) – należy zwrócić uwagę, iż usługę prawną świadczyć będzie organizacja pozarządowa, a nie osoba, której organizacja ta powierzy wykonywanie zadania. Dlatego w interesie osoby uprawnionej jest to, aby organizacja pozarządowa dysponowała ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej za szkodę wyrządzoną przez nienależyte wykonywanie usługi. Konieczne jest przy tym wskazanie minimalnej sumy ubezpieczenia. W przypadku podmiotów wykonujących zadania za pośrednictwem niewykwalifikowanych prawników, konieczne jest ustalenie tego pułapu na poziomie gwarantującym wszystkim zainteresowanym możliwość uzyskania zaspokojenia roszczenia. Ryzyko wystąpienia szkody, w szczególności gdy zadania polegają również na przygotowaniu pisma inicjującego postępowanie w sprawie, przez

prawnika nieposiadającego żadnego doświadczenia procesowego, jest ogromne, dlatego suma ubezpieczenia nie powinna być fikcją.

13. W art. 25 projektu ustawy – zachodzi znacząca dysproporcja reprezentacji przedstawicieli organizacji wykonujących zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. Gdy dwa samorzady zawodowe, skupiające w sumie ok. 40.000 członków uprawnionych do wykonywania usług, mają delegować do Rady po jednym przedstawicielu, to około 400 organizacji pozarządowych zajmujących się tą dziedziną ma prawo wydelegować również 2 przedstawicieli. To kolejny przejaw niezrozumiałego preferowania interesów organizacji pozarządowych, pośredniczących między klientem a prawnikiem udzielającym porady (generujących przy tym 66% kosztów pośrednich) kosztem przedstawicieli samorządów zawodowych wykonujących usługi pomocy prawnej bezpośrednio.
14. W art. 31 pkt. 1) projektu ustawy – Naczelna Rada Adwokacka oponuje przeciwko wprowadzaniu ustawowego zadania samorządu zawodowego polegającego na współdziałaniu z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zapewnianie nieodpłatnej pomocy prawnej jest zadaniem z zakresu administracji zleconym powiatom, które wykonują to zadanie same lub we współpracy z gminami (tak w art. 7 proj. ustawy). Ustalenie, iż adwokacki samorząd zawodowy obowiązany jest współdziałać z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu nieodpłatnej pomocy prawnej pozostaje w sprzeczności z tak ustalonym zakresem kompetencji. Samorząd adwokacki nie jest powołany do współdziałania w zapewnianiu nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności nie jest powołany do tego, by ingerować w zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego. Nie można mylić wykonywania ustawowych obowiązków (np. przekazywania listy adwokatów wyrażających gotowość świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu) z tak daleko idącym zapisem. Samorząd zawodowy, jeśli miałby współdziałać w wykonywaniu zadań z zakresu administracji rządowej, podobnie jak samorząd terytorialny musiałby być beneficjentem dotacji pokrywających koszty wykonywania tego zadania. A wedle projektu nie przewidziano, by samorząd zawodowy otrzymywał jakiegokolwiek dotacje w związku z wykonywaniem tego nowo proponowanego, dodatkowego zadania.

15. W art. 36 ust. 2. oraz ust. 3. projektu ustawy – wskazano miesięczny termin na przekazanie list adwokatów zainteresowanych wykonywaniem usług prawnych w ramach systemu. To nierealny termin, jeśli się zważy, że organy samorządu muszą przeprowadzić w izbach ankietę, która pozwoli ustalić, którzy z adwokatów są zainteresowani umieszczeniem ich na listach. Ponieważ system ma być dobrowolny, a podstawą świadczenia usług mają być umowy zawierane pomiędzy powiatem a adwokatami, dlatego konieczne jest ustalenie chętnych do wykonywania tych zadań, tak by na listach nie pojawiły się osoby niezainteresowane tą formą działalności zawodowej. Zważywszy na terminy obiegu korespondencji, w szczególności w dużych izbach adwokackich, konieczne jest zapewnienie dłuższego okresu między podpisaniem umowy a przekazaniem list, tak by władze izby mogły sporządzić listy chętnych do wykonywania usług.

16. W projekcie ustawy – zabrakło przepisów przesądzających, iż usługi prawne świadczone przez adwokatów i radców prawnych nie podlegają podatkowi od towarów i usług. Jak wiadomo limit środków na cel określony w ustawie jest ograniczony. Jeśli kwoty przeznaczone na wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych nie podlegałyby podatkowi VAT, wówczas cała wypłacona kwota byłaby przychodem z tytułu wykonywania usług w ramach ustawy. To zbliżyłoby wysokość wynagrodzenia do stawek rynkowych, a tym samym zwiększyłoby atrakcyjność wykonywania tej działalności. W przeciwnym razie budżet państwa ze 100 mln zł rocznie przeznaczonych na ten cel, odzyskiwałby w formie podatku pośredniego 23 mln zł. Innymi słowy kwota realnie przeznaczona na finansowanie systemu wynosiłaby rokrocznie ok. 77 mln zł.

W tym stanie rzeczy Naczelna Rada Adwokacka negatywnie opiniuje projekt ustawy w takim kształcie.

adwokat Andrzej Zwara
prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

adwokat Rafał Dębowski
sekretarz Naczelnej Rady Adwokackiej