

Warszawa, dnia sierpnia 2015 roku

Naczelna Rada Adwokacka
Ul. Świętojerska 16
00-202 Warszawa
Polska

Secrétariat Général de la
Commission européenne
Rue de la Loi/Wetstraat 200 B
1049 Bruxelles
Belgia

Language of the document: Polish

SKARGA DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ
NA UCHYBIENIE PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ
ZOBOWIĄZANIOM WYNIKAJĄCYM Z ART. 56 TRAKTATU
O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ

1. **Skarżący:** Naczelna Rada Adwokacka
2. **Reprezentowany przez:** adw. Andrzej Zwara, Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej
3. **Obywatelstwo:** polskie
4. **Adres:** 00-202 Warszawa, ul. Świętojerska 16
5. **Numer telefonu/faksu/adres e-mail:** tel. +48 22 5052501 / fax: +48 22 5052508 / e-mail: sekretariat@nra.pl
6. **Rodzaj i miejsce prowadzenia działalności:** Samorząd zawodowy adwokatów, 00-202 Warszawa ul. Świętojerska 16
7. Państwo członkowskie lub organ publiczny, który według skarżącego dopuścił się uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii Europejskiej: **Rzeczpospolita Polska**
8. Opis stanu faktycznego będącego podstawą do wniesienia skargi

Przedmiotem skargi jest polska ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (dalej jako: u.n.p.p.). Jak wynika z uzasadnienia ustawy, podstawowym celem tego aktu prawnego jest umożliwienie osobom gorzej sytuowanym dostępu do porad prawnych na etapie przedsądowym. Porady te są nieodpłatne w tym sensie,

że zadanie ich finansowania jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, realizowanym przez powiat w porozumieniu z gminami lub samodzielnie (art. 8 u.n.p.p.), a osoba, na rzecz której świadczona jest pomoc prawna nie wnosi z tego tytułu żadnej opłaty.

Artykuł 4 ust. 1 u.n.p.p. stanowi, że nieodpłatna pomoc prawna przysługuje osobie fizycznej: (1) której w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej i wobec której w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia, (2) która posiada ważną Kartę Dużej Rodziny, (3) która uzyskała zaświadczenie, o którym mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, (4) która posiada ważną legitymację weterana albo legitymację weterana poszkodowanego, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa, (5) która nie ukończyła 26 lat, (6) która ukończyła 65 lat lub (7) która w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty.

Jak stanowi art. 3 ust. 1 u.n.p.p., zakres nieodpłatnej pomocy prawnej jest następujący: (1) poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, (2) wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, (3) udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w ww. sprawach, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądoadministracyjnym oraz (4) sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądoadministracyjnym. Nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje natomiast spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, spraw z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

Nieodpłatnej pomocy prawnej udziela adwokat lub radca prawny na podstawie umowy zawartej z powiatem. W szczególnie uzasadnionych przypadkach pomocy mogą udzielać aplikant adwokacki lub aplikant radcowski z upoważnienia adwokata lub radcy prawnego. Ustawa przewiduje też prowadzenie punktów pomocy prawnej przez pozarządowe organizacje pożytku publicznego, w ramach których pomocy prawnej udzielać mogą także doradca podatkowy oraz osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej oraz spełnia warunki określone w art. 11 ust. 3 pkt 2.

Najistotniejsza z perspektywy niniejszej skargi jest kwestia podstawy udzielania pomocy prawnej, którą uregulowano w art. 10-11 u.n.p.p. W związku z tym, treść art. 10 oraz art. 11 ust. 1-2 przytoczono w całości:

Art. 10. 1. Powiat corocznie zawiera z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu, określające w szczególności:

1) liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania;

2) zobowiązanie okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych do imiennego wskazywania odpowiednio adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach harmonogramu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2;

3) zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej;

4) zasady wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej.

2. W przypadku niezawarcia porozumienia do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby to porozumienie, starosta przekazuje dziekanom informacje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 1 i 2 albo ust. 2. Na podstawie tych informacji dziekan okręgowej rady adwokackiej lub dziekan rady okręgowej izby radców prawnych wskazuje odpowiednio adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

3. O każdym zawartym porozumieniu albo wskazaniu adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w trybie, o którym mowa w ust. 2, powiat niezwłocznie zawiadamia właściwego wojewodę.

Art. 11. 1. Powiat powierza prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, zwanej dalej „organizacją pozarządową”. Jeżeli na powiat przypada nie więcej niż trzy punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie jednego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. W pozostałych przypadkach, jeżeli iloraz liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej.

2. Organizację pozarządową wyłania się corocznie 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, z późn. zm.).

Wyjaśniając pojęcia użyte w ww. przepisach, warto przypomnieć, że okręgowa rada adwokacka jest organem izby adwokackiej, a do zakresu jej działania należy szereg kompetencji szczegółowych z zakresu organizacji funkcjonowania adwokatury oraz wszystkie sprawy adwokatury, których załatwienia ustawa nie zastrzega organom adwokatury oraz innym organom izb adwokackich, organom zespołów adwokackich lub organom państwowym. W Polsce są 24 okręgowe rady adwokackie.

Podobnie okręgowa izba radców prawnych jest jednostką organizacyjną samorządu radców prawnych. Aktualnie w Polsce jest 19 OIRP.

Natomiast powiat jest jednostką samorządu terytorialnego, obejmującą od kilku do kilkunastu gmin (lub granice jednego miasta), wchodzącą w skład województwa. Powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym.

Wszystkie trzy podziały administracyjne kraju (na ORA, OIRP i powiaty) są – w zakresie powierzonych kompetencji – podziałami terytorialnie spójnymi i zupełnymi.

9. Wyszczególnienie przepisów prawa Unii Europejskiej, które według skarżącego zostały naruszone przez państwo członkowskie

Naruszenie art. 56 TFUE

W ocenie skarżącego wejście w życie u.n.p.p. prowadzi do naruszenia zasady swobody świadczenia usług ustanowionej w art. 56 i nast. TFUE. W ocenie skarżącego art. 56 TFUE został naruszony przez ustanowienie przez polskiego ustawodawcę instytucji porozumień okręgowej rady adwokackiej (dalej jako: ORA) i okręgowej izby radców prawnych (dalej jako: OIRP) z powiatami oraz przekazywania przez powiaty prowadzenia punktów pomocy prawnej pozarządowym organizacjom pożytku publicznego jako jedynych możliwych podstaw świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie u.n.p.p.

Należy przy tym podkreślić, że nieodpłatna pomoc prawna jest usługą w rozumieniu art. 57 TFUE. Z ustalonego orzecznictwa TS (C-157/99 *Geraets-Smits*, pkt 57-58, C-372/04 *Watts*, pkt 89 i powoływane tam orzecznictwo) wynika, że art. 57 TFUE nie wymaga, aby wynagrodzenie za świadczoną usługę było płacone bezpośrednio przez usługobiorcę. Co więcej, sfinansowanie jej ze środków publicznych nie powoduje, że świadczenie nie wchodzi w zakres zastosowania art. 57 TFUE (są to tzw. *welfare state services*). W związku z tym, **świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej** na zasadach ustanowionych w analizowanej ustawie **stanowi usługę w rozumieniu art. 57 TFUE** i w konsekwencji u.n.p.p. może podlegać ocenie z perspektywy zasady swobody świadczenia usług.

W przypadku adwokatów i radców prawnych, podstawą świadczenia przez nich nieodpłatnej pomocy prawnej jest umowa zawarta z powiatem (art. 6 u.n.p.p.). Umowy te zawierane są w ramach porozumień zawieranych na podstawie art. 10 u.n.p.p. między powiatem a ORA i OIRP właściwymi dla siedziby władz powiatu. W porozumieniach tych określa się liczbę adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, zasady wynagradzania adwokatów i radców oraz zasady wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej. W porozumieniach ORA i OIRP zobowiązują się również do imiennego wskazywania adwokatów i radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Natomiast w przypadku organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej powierzane jest przez powiat na podstawie otwartego konkursu ofert, prowadzonego na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 11 u.n.p.p.). W ramach punktów pomocy prawnej prowadzonych przez te organizacje pomoc może być świadczona przez adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych oraz osoby z wykształceniem prawniczym.

Ustanowiony w u.n.p.p. sposób wyznaczania osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest zgodny z zasadą swobody świadczenia usług, ponieważ ogranicza terytorialnie możliwość świadczenia usług przez administracyjne przyznanie określonym podmiotom terytorialnej wyłączności na podejmowanie tego rodzaju działań. Przewidziana w ustawie konstrukcja porozumień i powierzenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej ograniczona jest bowiem jedynie do terenu danego powiatu. Oznacza to faktyczne ograniczenie możliwości transgranicznego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej jedynie do granic jednego powiatu lub do granic właściwości danej OIRP czy ORA.

Prawnik z Unii Europejskiej może świadczyć pomoc prawną na terytorium Polski na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 134), która w tym zakresie stanowi wdrożenie dyrektywy Rady nr 77/249/EWG mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług. Prawnik taki nie staje się członkiem samorządu (w odróżnieniu od sytuacji, w której wykonuje praktykę stałą w ramach swobody świadczenia przedsiębiorczości, po wpisie na

listę prowadzoną przez odpowiednią ORA lub OIRP). Jednocześnie, jak wskazano wyżej, to samorząd zawiera porozumienie z powiatem, w którym określa się liczbę adwokatów (radców prawnych) udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, a także zawiera się zobowiązanie samorządu do imiennego wskazywania tych adwokatów (radców prawnych). Odpowiednia ORA (OIRP) nie będzie jednak w stanie wskazać na etapie zawierania porozumienia prawników, którzy nie są jej członkami, a chcieliby na obszarze jej właściwości transgranicznie świadczyć nieodpłatną pomoc prawną. Samorząd nie będzie też mógł w późniejszym terminie wskazać do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej prawnika, który nie jest członkiem tego samorządu. To z kolei będzie prowadzić do systemowego, faktycznego uniemożliwienia (a przynajmniej utrudnienia) świadczenia nieodpłatnych usług prawnych przez osoby nieprzynależące do danego samorządu. Co więcej, o ile dana ORA (OIRP) technicznie jest w stanie wskazać imiennie prawnika przynależącego do innej ORA czy OIRP, to jest to *de facto* niemożliwe w odniesieniu do prawników zagranicznych, nie wykonujących w Polsce stałej praktyki.

Wobec powyższego, nie budzi wątpliwości, że prawnicy z Unii Europejskiej chcący transgranicznie świadczyć nieodpłatną pomoc prawną mogą mieć utrudniony (czy nawet: faktycznie uniemożliwiony) dostęp do rynku tych usług w porównaniu do prawników wpisanych na listy prowadzone przez samorządy prawnicze (tj. polskich adwokatów i radców prawnych oraz prawników z Unii Europejskiej wykonujących w Polsce stałą praktykę). To z kolei prowadzi do wniosku, że u.n.p.p. ustanawia system, w ramach którego prawo do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej opiera się na zasadzie wyłączności terytorialnej w odniesieniu do danego powiatu. Analogiczne zastrzeżenia budzi sposób świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach punktów pomocy prowadzonych przez pozarządowe organizacje pożytku publicznego.

Odnosząc powyższe rozważania do orzecznictwa TS dotyczącego art. 56 TFUE, należy zwrócić uwagę, że Trybunał wielokrotnie kwestionował terytorialne ograniczanie możliwości transgranicznego świadczenia usług¹.

Sprawa C-134/05 *Komisja przeciwko Włochom* dotyczyła uregulowania krajowego, na podstawie którego przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności obowiązani byli uzyskać zezwolenie na prowadzenie tej działalności w każdej ze 103 prowincji. Komisja argumentowała w tej sprawie, że „okoliczność, iż zezwolenie (...) jest ważne jedynie w prowincji objętej (...) właściwością [organu wydającego zezwolenie], stanowi ograniczenie zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobodnego świadczenia usług. Ponieważ obszar Włoch podzielony jest na 103 prowincje, liczba zezwoleń, które należy otrzymać, by móc wykonywać działalność w zakresie pozasądowej windykacji wierzytelności na całym tym obszarze, stanowi przeszkodę, która jest prawie nie do pokonania dla podmiotu gospodarczego z innego państwa członkowskiego” (pkt 48 wyroku). Jak z kolei zauważył rzecznik generalny Maduro w pkt 31 przedłożonej w tej sprawie opinii:

„Ograniczenie zakresu terytorialnego zezwolenia stanowi przede wszystkim, moim zdaniem, nieuzasadnione ograniczenie swobody świadczenia usług. Jeżeli, jak stwierdziłem wcześniej, generalny i absolutny wymóg uzyskania zezwolenia narusza zasadę swobody świadczenia usług, to narusza ją *a fortiori* system, który wymaga od usługodawcy świadczącego usługi transgranicznie zwiększania liczby wniosków o wydanie zezwolenia w zależności od obszaru przyjmującego państwa członkowskiego, na którym zamierza on prowadzić działalność. Ponadto Trybunał

¹ Zob. wyroki TS ws. C-298/99 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 64, C-134/05 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 64, C-465/05 *Komisja przeciwko Włochom*, pkt 58.

zakwestionował już obowiązek wpisywania się przez architekta na listę zawodową w każdej prowincji, w której zamierza on świadczyć usługi, uznając, iż takie ograniczenie zakresu terytorialnego wpisu „czyni jeszcze bardziej skomplikowanym” wykonywanie swobody świadczenia usług, już ograniczone samym tym obowiązkiem”.

Uwzględniając tę argumentację, TS orzekł, że zobowiązując przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na wykonywanie określonego rodzaju działalności w jednej prowincji do ubiegania się o uzyskanie takiego zezwolenia w innej prowincji, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 49 i 56 TFUE.

Przedmiotem wyroku w sprawie C-465/05 *Komisja przeciwko Włochom* było z kolei analogiczne ograniczenie terytorialne obowiązywania zezwoleń na prowadzenie działalności w branży prywatnej ochrony. Trybunał potwierdził swoją dotychczasową linię orzeczniczą, orzekając, że „krajowa regulacja poddająca świadczenie usług na terytorium krajowym przez przedsiębiorstwo mające siedzibę w innym państwie członkowskim obowiązkowi uzyskania zezwolenia administracyjnego stanowi ograniczenie swobodnego świadczenia usług w rozumieniu art. 56 TFUE” a „ograniczenie terytorialnego zakresu obowiązywania zezwolenia, co (...) oznacza obowiązek występowania przez usługodawcę o zezwolenie w każdej prowincji, w której zamierza prowadzić działalność (...) jeszcze bardziej komplikuje wykonywanie swobody świadczenia usług”.

W sprawie 427/85 *Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec* przedmiotem sporu był m.in. przepisy rozporządzenia ws. wykonywania zawodu prawnika, który stanowił, że przed odpowiednim sądem występować mógł jedynie prawnik dopuszczony do praktyki w danej właściwości miejscowej. Chociaż co do zasady postanowienie to dotyczyło wykonywania przez prawników stałej praktyki na terytorium RFN, to miało ono swoje implikacje dla tymczasowego świadczenia usług. Prawnik pragnący świadczyć transgranicznie pomoc prawną był bowiem traktowany tak samo jak prawnik nie dopuszczony do występowania w danej właściwości miejscowej i przez to mógł jedynie przedstawiać swoje uwagi w toku rozprawy. Trybunał uznał, że tak rozumiana wyłączność terytorialna nie może być stosowana odnośnie usług świadczonych przez prawników mających siedziby w innych państwach członkowskich, ponieważ uwarunkowania prawne i faktyczne dotyczące tych prawników nie są porównywalne do takich uwarunkowań dotyczących prawników świadczących pomoc prawną z terytorium Niemiec (pkt 42 wyroku). W konsekwencji, stosując zasadę wyłączności terytorialnej także do transgranicznego świadczenia usług prawnych, Niemcy uchybiły zobowiązaniom wynikającym z art. 56 TFUE.

Powyżej opisane naruszenia nie są tożsame z uregulowaniem u.n.p.p., które można byłoby zakwestionować z perspektywy swobody świadczenia usług. Niemniej, analiza zaprezentowanego orzecznictwa TS prowadzi do wniosków mających istotne znaczenie dla oceny zgodności art. 10-11 u.n.p.p. z prawem unijnym.

Po pierwsze, uzasadniony wydaje się wniosek, że **art. 56 TFUE sprzeciwia się stosowaniu zasady wyłączności terytorialnej do transgranicznego świadczenia usług**. O ile wyłączność terytorialna może znaleźć uzasadnienie z perspektywy swobody przedsiębiorczości i wykonywania przez prawnika stałej praktyki w państwie przyjmującym, to sytuacja ta nie jest w żaden sposób porównywalna z transgranicznym świadczeniem usług. Można też stwierdzić, że z podobną wyłącznością terytorialną mamy do czynienia w u.n.p.p., która przewiduje możliwość świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej jedynie za pośrednictwem OIRP i ORA oraz punktów pomocy prawnej prowadzonych przez pozarządowe organizacje pożytku publicznego. W każdym przypadku podstawą świadczenia tej pomocy jest porozumienie z powiatem (przekazanie zadania przez powiat), na podstawie

którego wyłącznie prawnicy wskazani przez OIRP i ORA oraz pracujący na rzecz wybranych organizacji pozarządowych mogą świadczyć nieodpłatną pomoc prawną w powiecie. To z kolei ogranicza możliwość transgranicznego świadczenia (doraźnej, albo tymczasowej) pomocy prawnej w ramach u.n.p.p. na terenie danego powiatu.

Po drugie, gdyby prawnik zagraniczny chciał realnie skorzystać z uprawnień wynikających ze swobody świadczenia usług i w sposób doraźny świadczyć nieodpłatną pomoc prawną w Polsce, wówczas musiałby ubiegać się o zawarcie stosownej umowy z organizacjami pożytku publicznego w odniesieniu do każdego z 380 znajdujących się w Polsce powiatów oraz miast na prawach powiatu. To bez wątpienia **czyni wykonywanie uprawnień wynikających z art. 56 TFUE zbyt skomplikowanym** w rozumieniu powołanych wyżej wyroków w sprawach wniesionych przez Komisję przeciwko Włochom, zwłaszcza w porównaniu do prawników wykonujących stałą praktykę w Polsce.

Uzasadnienie naruszenia

Należy domniemywać, że rząd polski uzasadniałby naruszenie art. 56 TFUE przez odwołanie się do doktryny nadrzędnych wymogów interesu publicznego, argumentując, że w interesie publicznym leży ułatwienie dostępu określonych kategorii osobom do podstawowej, nieodpłatnej pomocy prawnej. Natomiast zlecenie powiatom zawierania porozumień z ORA i OIRP oraz powierzania organizacjom pozarządowym prowadzenia punktów pomocy prawnej miałyby służyć skutecznej realizacji tego celu.

W ocenie skarżącego u.n.p.p. w przyjętym kształcie nie służy realizacji tego celu. Pomoc prawna świadczona przez adwokatów i radców prawnych jest profesjonalna, objęta tajemnicą zawodową i ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej. Nie można tego powiedzieć o pomocy świadczonej przez osoby, które mają jedynie wyższe wykształcenie prawnicze.

Ponadto, należy zauważyć, że z dotychczasowego orzecznictwa nie wynika, aby Trybunał Sprawiedliwości uznał, że realizacja tego rodzaju celu może być uzasadniana na podstawie nadrzędnych wymogów interesu publicznego.

Proporcjonalność

W razie uznania przez Komisję, że wprowadzenie u.n.p.p. służy realizacji celu, jakim jest ułatwienie dostępu do podstawowej i nieodpłatnej pomocy prawnej osobom gorzej sytuowanym, należy podkreślić, że jest to środek nieproporcjonalny. Sposób organizacji pomocy – tj. porozumienia powiatu z samorządami adwokackim i radcowskim oraz prowadzenie w powiecie punktów pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe – wykracza bowiem poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu. W ocenie skarżącego możliwe jest wykazanie, że można osiągnąć wyżej określony cel interesu publicznego, jednocześnie w sposób mniej dolegliwy ingerując w swobodę świadczenia usług.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że udostępnienie rynku nieodpłatnej pomocy prawnej prawnikom pragnącym świadczyć tę pomoc transgranicznie nie wpłynęłoby negatywnie na jakość świadczonej pomocy.

W konsekwencji, problem odpowiedniego, uwzględniającego swobodę świadczenia usług zorganizowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest problemem czysto technicznym. Nawet przy uwzględnieniu faktu, że środki publiczne przeznaczone na realizację tego celu są ograniczone, nie ma wątpliwości, że udałoby się zorganizować ów system w sposób równie efektywnie realizujący założony cel i mniej dolegliwy z perspektywy art. 56 TFUE.

Przykładowo, obok bezpośredniego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, punkty pomocy mogłyby być upoważnione do wydawania uprawnionym dokumentów (bonów, voucherów), na podstawie których uprawnieni mogliby skorzystać z pomocy wybranego

przez siebie prawnika, w tym świadczącego usługi transgranicznie. Na podstawie takiego dokumentu prawnik ten byłby wynagradzany według stawki ustalonej ustawowo lub w dokumencie. Przeprowadzenie takiego rozwiązania wydaje się możliwe, co z kolei prowadzi do wniosku, że przyjęta w art. 10-11 u.n.p.p. metoda organizacji świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej jest nieproporcjonalna.

Takie rozwiązanie wymagałoby od polskiego ustawodawcy zarezerwowania pewnej puli na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej w sposób transgraniczny. Brak takiego działania jednoznacznie wskazuje w ocenie skarżącego na fakt, że **polscy ustawodawca po prostu nie uwzględnił w pracach nad u.n.p.p. traktatowej zasady swobody świadczenia usług.**

10. W odpowiednich przypadkach, proszę wspomnieć udział unijnego systemu finansowania, z którego korzysta lub ma zamiar korzystać państwo członkowskie, którego dotyczy skarga: **nie dotyczy**
11. Szczegóły jakichkolwiek zawiadomień kierowanych dotychczas w tej sprawie do jednostek Komisji Europejskiej: **nie dotyczy**
12. Szczegóły jakichkolwiek zawiadomień kierowanych w tej sprawie do innych instytucji lub organów Unii: **nie dotyczy**
13. Zawiadomienia kierowane w tej sprawie do władz krajowych: centralnych, regionalnych, lokalnych (o ile to możliwe, proszę załączyć kopie korespondencji):

- Opinia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej skierowana do Marszałka Sejmu RP w dniu 21 kwietnia 2015 roku;

- Pisma z dnia 3 lipca 2015 roku kierowane do Marszałka Sejmu i 96 senatorów Senatu RP z prośbą o wprowadzenie poprawek do przedmiotowej ustawy postulowanych przez Naczelną Radę Adwokacką.

14. Proszę określić wszelkie dokumenty lub dowody, które mogą być przedłożone na poparcie skargi, włączając w to środki krajowe (proszę załączyć kopie):
 - Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej,
 - Uzasadnienie do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

15. Poufność (proszę wybrać jedną z opcji):

- Upoważniam Komisję Europejską do ujawnienia mojej tożsamości w toku jej kontaktów z państwem członkowskim, przeciwko któremu wniesiono skargę.
- Proszę Komisję Europejską o nieujawnianie mojej tożsamości w toku jej kontaktów z państwem członkowskim, przeciwko któremu wniesiono skargę.

16. **Miejscowość, data i podpis skarżącego (pełnomocnika):**

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2015