



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 14 grudnia 2021 r.

Dot. DLPK-IV.454.2.2021
NRA.145-R.36.2021

Szanowny Pan Minister
Marcin Warchoń
Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Z poważaniem

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac
Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej


Adw. Dorota Kulińska



NACZELNA RADA ADWOKACKA
Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 25 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 14 grudnia 2021 r.

Opinia
o projekcie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego
rozporządzenie w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego
poradnictwa obywatelskiego.

Wprowadzenie

Opiniowane rozporządzenie nowelizuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2492 oraz z 2020 r. poz. 1441, dalej: rozporządzenie). Zostało one przygotowane na podstawie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945, dalej: ustawa).

Zmiana ww. rozporządzenia, jak zaznaczają jego autorzy, bezspornie jest konieczna z uwagi na wprowadzone do ustawy zmiany dokonane ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020 r. poz. 875 z późn. zm., dalej: ustawa zmieniająca). Jak słusznie zauważają twórcy projektu, powyższy akt prawny wprowadził szereg zmian dotyczących kwestii uregulowanych także nowelizowanym rozporządzeniem. Wobec powyższego istnieje konieczność dostosowania przepisów rozporządzenia do uregulowań zawartych w ustawie.

Potrzeba zmian

Bezpośrednia konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2492 i z 2020 r. poz. 1441), wynika bezspornie z dostosowania przepisów rozporządzenia do zmian jakie zaszły w akcie podstawowym, a dokonane zostały ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa *SARS-CoV-2* (Dz.U. z 2020 r. poz. 875 z późn. zm.), a co za tym idzie istnieje konieczności dostosowania przepisów rozporządzenia do uregulowań zawartych w ww. ustawie.

Bliższa analiza treści projektowanego rozporządzenia wskazuje, że projektowane zmiany dotyczą przede wszystkim kwestii organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Projektowane przepisy w większości nałożyły nowe obowiązki na starostów. Na ich mocy starostowie będą mieli obowiązek zapewnienia możliwości dokonywania zgłoszeń w formie telefonicznej oraz udostępnienia na stronie internetowej informacji o działalności punktów zlokalizowanych na terenie powiatu oraz informacji o sposobie dokonywania zapisów na porady. Propozycje tych przepisów nie budzą żadnych zastrzeżeń autora opinii.

Mając na uwadze obecną sytuację sanitarno-epidemiologiczną w kraju oraz jej wpływ na funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego, pozytywnie należy również ocenić dodanie do § 3 rozporządzenia projektowanych ustępów 4 i 5 umożliwiających starostom określenie szczególnego sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w powiecie. Starosta na mocy projektowanych przepisów podejmując przedmiotową decyzję uwzględni bieżącą sytuację epidemiologiczną oraz sanitarną na terenie powiatu.

Nie budzą również zastrzeżeń przepisy § 1 pkt 5 lit. a, b, c oraz § 1 pkt 6 projektowanego rozporządzenia.

Pozytywnie należy też ocenić proponowane rozwiązanie w § 1 pkt 4 lit a przedmiotowego projektu. Szkoda jednak, że przy okazji prac nad projektem nie zdecydowano się na nowelizację przepisów w zakresie lokalizacji oraz budowania jednolitego standardu funkcjonowania samych punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W chwili obecnej punkty te są tworzone w różnych miejscach (od urzędów po domy kultury czy świetlice), a ich lokalizacja nie zawsze sprzyja budowaniu zaufania społecznego do świadczonej w niej pomocy. Fakt ten w sposób jednoznaczny potwierdzają informacje płynące od wykonawców,

którzy często wskazują, że beneficjenci NPP i NPO nie chcą korzystać z danego punktu ze względu na jego lokalizację (brak anonimowości) lub panujące w nim warunki lokalowe (wyposażenie lokalu, powierzchnia, brak okien itp.).

Odnosząc się do § 2, który zakłada nowe brzmienie załącznika nr 1, 2 i 4 do przedmiotowego rozporządzenia, należy pozytywnie odnieść się do propozycji uzupełnienia kary pomocy o pytanie czy udzielana porada dotyczy pomocy de minimis. Negatywnie należy jednak ocenić fakt, że przy okazji prac nad nowym brzmieniem przedmiotowych załączników nie rozbudowano punktu 14 karty A. Pozycja ta w ocenie opiniującego projekt powinna być rozbudowa, albowiem nie oddaje ona w pełni sytuacji majątkowej beneficjentów systemu. O ile mamy dziś bardzo rozbudowaną ankietę w przedziale pomiędzy brakiem dochodu u beneficjenta pomocy a średnim dochodem netto na osobę w gospodarstwie domowym do 2000 zł (5 możliwych wariantów odpowiedzi), to w przypadku beneficjentów których dochody netto na osobę w gospodarstwie domowym są wysokości np. 2 500 zł, 5 000 zł czy też 10 000 zł netto na osobę w gospodarstwie domowym, to w przedmiotowej ankiecie mamy tylko jeden możliwy wariant odpowiedzi tj. powyżej 2000 zł. Tym samym trudno prowadząc ocenę efektywności systemu jednoznacznie ocenić sytuację majątkową osób dziś odnotowanych w tym przedziale. A niewątpliwie inna jest sytuacja majątkowa osoby, której średni miesięczny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym wynosi 2500 zł, a inna osoby, której dochód wynosi 8 000 zł. Tym samym mając na uwadze fakt, że podstawowym celem zmian przedmiotowych załączników miała być poprawa sposobu zbierania danych statycznych służących do oceny pracy całego systemu, brak zmian w przedmiotowym zakresie należy ocenić negatywnie.

Negatywnie należy również ocenić brak propozycji legislacyjnych w zakresie organizacji wizyt w miejscu zamieszkania osób, o których mowa art. 8 ust. 8 ustawy. Przedstawione propozycje nie precyzują bowiem, jakimi kryteriami ma posługiwać się starostwa przydzielając przedmiotową wizytę domową. Pragnę bowiem zwrócić uwagę na fakt, że w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej nie obowiązuje rejonizacja, a więc hipotetycznie taka wizyta może wiązać się z wyjazdem poza granice powiatu, w którym wykonawca zobowiązany jest świadczyć nieodpłatną pomoc prawną, podczas gdy być może w znacznie bliższej odległości od miejsca zamieszkania beneficjenta pomocy znajduje się inny punkt mogący udzielić mu przedmiotowej pomocy. W tym wypadku brak jest propozycji legislacyjnych w zakresie przekazywania takich wizyt między właściwymi starostami, a przecież rozwiązanie takie sprzyjałoby efektywności pracy samych punktów.

Podobna sytuacja zdarzyć się może również w obrębie tego samego powiatu, ponieważ na chwilę obecną nie ma żadnych przepisów, które tworzyłyby kryteria jakimi starosta powinien

kierować się przydzielając tzw. wizyty domowe. Tym samym czysto hipotecznie do wyjazdu do beneficjenta może zostać wyznaczony wykonawca z punktu leżącego w dalszej odległości od miejsca jego zamieszkania, a działającego na obszarze działania danego starosty. Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że zagadnienie to jest niezwykle istotne dla wykonawców w NPP i NPO, ponieważ w praktyce to oni ponoszą koszty dojazdu na przedmiotowe wizyty, a tym samym kryterium odległości przy takiej wizycie ma dla tych osób duże znaczenie. **Krytycznie tym samym oceniam zarówno obowiązujące jak i projektowane przepisy w tym zakresie, gdyż przerzucają one ciężar finansowania przedmiotowych wizyt na wykonawców NPP i NPO.**

W projektowanych rozwiązaniach nie przyjęto również żadnych rozwiązań gwarantujących bezpieczeństwo dla osoby świadczącej nieodpłatną pomoc prawną i obywatelską. Przyjęte obecnie regulacje nie gwarantują bowiem zapewnienia żadnych standardów bezpieczeństwa podczas takiej wizyty i budzą duże obawy wśród osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną i obywatelską, które są zmuszane do samotnych wyjazdów w niezweryfikowane miejsca i do niezweryfikowanych osób.

Być może dobrym rozwiązaniem mającym na celu zarówno efektywność gospodarowania środkami publicznymi (czas teleporady jest znacznie krótszy niż czas poświęcony na dojazd i samą wizytę domową), jak również bezpieczeństwo osób udających się na taką wizytę, byłoby konieczność umówienia przez starostę pierwszej wizyty przy użyciu środków porozumiewania się na odległość. Podczas takiej teleporady możliwa byłaby weryfikacja czy na danym etapie sprawy istnieje konieczność bezpośredniego kontaktu z beneficjentem pomocy, czy też pomoc tę można udzielić przy pomocy środków porozumienia się na odległość. Doświadczenie wykonawców zdobyte w trakcie czasu pandemii i pracy zdalnej jednoznacznie wskazuje, że beneficjentom pomocy często wydaje się że w danej sprawie niemożliwa jest pomoc zdalna, tymczasem bez problemu była ona udzielana w trybie zdalnym. W tym miejscu pragnę podkreślić że przyjęcie zasady, że pierwszy kontakt wykonawcy z osobą zamawiającą tzw. „wizytę domową” nastąpi w formie zdalnej, umożliwi też osobie świadczącej pomoc prawną wstępne przygotowanie się do świadczenia pomocy (być może konieczne będzie wcześniej wydrukowanie wzoru jakiegoś formularza), co z kolei wpłynie na efektywność i czas udzielanej pomocy w formie wizyty domowej, o ile będzie ona jeszcze wówczas konieczna. Ostatecznie, to prawnik powinien zdecydować, czy wizyta domowa jest konieczna, po przeprowadzeniu rozmowy telefonicznej z beneficjentem zgłaszającym takie zapotrzebowanie.

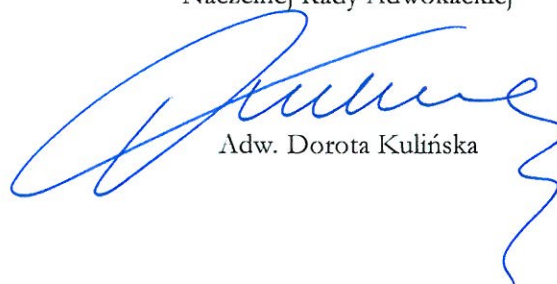
Podsumowanie

Podsumowując należy podkreślić, że zaproponowane zapisy projektu rozporządzenia spełniają swoją podstawową funkcję tj. dostosowują przepisy rozporządzenia do uregulowań ustawowych. Choć część przyjętych w rozporządzeniu rozwiązań budzi wątpliwości i wymaga szerszej analizy, to jednak przedmiotowy projekt rozporządzenia należy ocenić pozytywnie.

Autor opinii: Adw. dr Mariusz Hassa

Przewodniczący Zespołu ds. reformy zasad świadczenia
nieodpłatnej pomocy prawnej Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

Dyrektor Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej



Adw. Dorota Kulińska