



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

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

Warszawa, dnia 20 czerwca 2023 r.

Dot. DPG-III.454.1.2023

NRA.145-R.9.2023

Szanowny Pan
Marcin Romanowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 r. (B752). Autorem opinii jest adw. 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
przy Naczelnej Rady Adwokackiej
adw. Dorota Kulinska



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

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

NRA.145-R.9.2023

Warszawa dnia, 20 czerwca 2023 roku

OPINIA
dotycząca projektu Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości
w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 roku
(B752)

W odpowiedzi na pismo z 14 czerwca 2023 r. (znak: DPG-III.454.1.2023) w sprawie projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 roku, przedstawiam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do tego projektu.

Na wstępie należy wskazać, że Naczelna Rada Adwokacka nie wnosi zastrzeżeń do przedmiotowego projektu. Rekomenduje natomiast podjęcie prac nad nowelizacją ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945) w zakresie nowelizacji art. 28 przedmiotowej ustawy.

Wprowadzenie

Projekt opiniowanego rozporządzenia jest wykonaniem upoważnienia zawartego w art. 20 ust. 5 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945). Powyższy przepis przewiduje, że Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu corocznie określa, w drodze rozporządzenia, wysokość kwoty bazowej, mając na względzie limity wydatków, o których mowa w art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945), oraz potrzebę zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

Bezsprzecznie więc wydanie niniejszego rozporządzenia jest niezbędne do ustalenia przez Ministra Sprawiedliwości, w porozumieniu z Ministrem Finansów, wysokości dotacji na finansowanie w 2024 roku zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej.

Opiniowany projekt § 1 zakłada, że „w 2024 roku kwota bazowa stanowiąca podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o której mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, wynosi 6.342 zł.”

O ile wysokość proponowanej dotacji, jest wysoce dyskusyjna to jednak, jak już zaznaczają autorzy projektu, jest ona zgodna z art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy w roku 2024 wynosi 113.415.953 zł, tym samym ustalenie kwoty bazowej na rok 2024 na poziomie 6.342 zł, pozwoli rzeczywiście na wykorzystanie praktycznie całego maksymalnego limitu środków na rok 2024 (kwota dotacji w zaokrągleniu do tysięcy złotych wyniesie bowiem 113.403 tys. zł). Mając na uwadze powyższe, niemożliwe jest zgłoszenie zastrzeżeń do treści projektowanego rozporządzenia, ponieważ faktycznie wykorzystuje ono maksymalny zaplanowany limit wydatków budżetu państwa na ten cel określony w art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Naczelna Rada Adwokacka, mając na uwadze toczące się aktualnie prace nad nowelizacją ustawy, postuluje (jak już to podkreśliła w swojej opinii dotyczącej projektu ustawy) podjęcie przede wszystkim prac nad nowelizacją art. 28 przedmiotowej ustawy, w celu pilnego i niezwłocznego podniesienia maksymalnych limitów wydatków na punkty NPP/NPO w latach 2024-2025 w celu dofinansowania systemu NPP/NPO w tym zakupu niezbędnego do realizacji nowych zadań ustawowych sprzętu (komputerów, drukarek, telefonów oraz podłączeniu dobrego łącza internetowego) oraz podniesienia wynagrodzeń dla osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną i obywatelską już 2024 roku.

Naczelna Rada Adwokacka pragnie podkreślić że od 2016 roku nałożono na wykonawców w punktach NPP/NPO szereg nowych zadań (np. wizyty domowe) oraz wymaga się coraz to nowych uprawnień tym czasem wynagrodzenie w tym systemie od 2016 roku praktycznie pozostało bez zmian co już dziś odbija się na problemach z obsadą punktów NPP w kraju i zadaniem ankietowanych przez NRA adwokatów (świadczących pomoc prawną w punktach), coraz ciężiej dziś im znaleźć zastępców na dyżury w punktach co świadczy o słabnącym zainteresowaniu świadczeniem usług prawnych w tych punktach.

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej w ramach prac legislacyjnych związanych z nowelizacją ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej należy zastanowić się nad dodaniem do art. 28 przedmiotowej ustawy przepisu dającego kompetencję Ministrowi Sprawiedliwości działającemu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów do zwiększenia w trakcie trwania danego roku, przewidzianych przez ustawę maksymalnych limitów finansowych na dany rok jeśli tylko, w opinii Ministra Sprawiedliwości, system NPP/NPO wymaga pilnego dofinansowania. Powyższe rozwiązanie umożliwiłoby Ministrowi Sprawiedliwości reagowanie na zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą w kraju i na świecie, której to w momencie prac legislacyjnych ustawodawca nie był w stanie przewidzieć.

Uzasadnienie dla nowelizacji art. 28 z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Przedmiotowa nowelizacja wydaje się uzasadniona ponieważ od momentu wejścia w życie art. 28 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, nastąpił znaczący wzrost kosztów funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej zarówno dla samorządów powiatowych (wzrost kosztów stałych takich jak ogrzewanie, czynsz, opłaty za media czy usługi teleinformatyczne, a także wzrost kosztów wyposażenia punktów NPP/NPO w materiały biurowe jak i samych wykonawców (wzrost cen paliwa, oraz utrzymania samochodu czy w końcu pojawienie kosztów związanych ze szkoleniem się wykonawców).

Za koniecznością nowelizacji przedmiotowego artykułu w zakresie wskazanych tam kwot w szczególności przemawia również zmiana sytuacji społeczno-ekonomicznej w kraju, której w momencie prac legislacyjnych ustawodawca nie był w stanie przewidzieć.

W pierwszej kolejności należy tu wskazać na bardzo wysoką inflację – według danych GUS wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2022 roku w stosunku do roku poprzedniego wyniósł **14,4%**. Tak duży spadek wartości pieniądza w żaden sposób nie jest skorelowany ze wzrostem kwoty bazowej stanowiącej podstawę do ustalenia dotacji przeznaczonej na finansowanie zadania na obsługę nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa która to od 2019 roku nie uległa praktycznie zmianie. Wynika to przede wszystkim z obecnego brzmienia art. 28 przedmiotowej ustawy, który nie daje możliwości elastycznego dostosowania kwoty bazowej do aktualnej sytuacji gospodarczej. W tym miejscu należy podkreślić że choć wysokość kwoty bazowej od 2019 roku praktycznie nie uległa zmianie to w tym samym czasie w sposób znaczący ustawodawca podniósł minimalne wynagrodzenie w gospodarce.

Kolejnym istotnym argumentem przemawiającym za nowelizacją art. 28 przedmiotowej ustawy jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w kolejnych latach, zwłaszcza mając na uwadze toczące się obecnie prace legislacyjne nad nowelizacją ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Naczelna Rada Adwokacka pragnie zwrócić uwagę, że wyposażenie niektórych punktów NPP/NPO uniemożliwi osobom świadczącym pomoc prawną w tych punktach realizację obowiązków nakładanych na nich przedmiotową nowelizacją. Mając powyższe na uwadze oraz tempo prac legislacyjnych nad powyższą nowelizacją, Naczelna Rada Adwokacka rekomenduje wprowadzenie co najmniej rocznego *vacatio legis* dla projektowanych zmian, z wyjątkiem przepisów umożliwiających zwiększenie dofinansowania dla rozwiązań dotyczących systemu i doposażenia punktów NPP/NPO w niezbędny do świadczenia pomocy prawnej w tych punktach sprzęt biurowy: telefony, drukarki, komputery oraz zapewnienie w każdym punkcie szybkiego Internetu. Rozwiązanie takie, zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej, pozwoli dofinansować system NPP i NPO, a co za tym idzie – przygotować odpowiednio system do realizacji nowych do nowych zadań.

Naczelna Rada Adwokacka po raz kolejny pragnie podkreślić, że na podstawie wyników anonimowych ankiet przeprowadzonych wśród wykonawców Nieodpłatnej Pomocy Prawnej już teraz sygnalizuje, że jeśli w dalszym ciągu wzrastać będą dla wykonawców koszty dojazdów do punktów NPP i NPO, a jednocześnie nie zostanie podniesione ich wynagrodzenie oraz zwrócone koszty dojazdów na wizyty domowe do beneficjentów, o których mowa w projektowanych zmianach, **to w najbliższych latach może wystąpić znaczny problem z obsadą punktów NPP i NPO**. W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej problem z obsadą punktów NPP i NPO w pierwszej kolejności nastąpi w tych miejscowościach, które w znaczący sposób są oddalone od większych ośrodków miejskich, w których większości znajdują się kancelarie adwokackie oraz radcowskie. Powyższe wnioski Naczelna Rada Adwokacka wysuwa po analizie ankiet przeprowadzonych wśród adwokatów w których większość z nich jednoznacznie wskazała, że wynagrodzenie za pomoc świadczoną w punktach NPP i NPO jest zbyt niski wobec znaczącego wzrostu kosztów ponoszonych przez wykonawców w związku ze świadczeniem przedmiotowej pomocy (wzrost cen paliwa) a także inflacją oraz kosztami związanymi z podniesieniem kompetencji, tj. kosztów odpłatnych szkoleń dla doradców obywatelskich w przypadku tych adwokatów i aplikantów adwokackich którzy świadczą pomoc prawną jako doradcy obywatelscy. To wszystko już 2022 roku doprowadziło do wypowiedzenia przez wykonawców umów organizacjom pozarządowym na świadczenie pomocy prawnej w punktach NPP i NPO i zdaniem respondentów naszej ankiety przyczyną tych wypowiedzeń były wyłącznie względy ekonomiczne.

W tym miejscu Naczelna Rada Adwokacka po raz kolejny pragnie wyrazić swój stanowczy sprzeciw wobec obciążania osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną

w punktach NPP/NPO kosztami realizacji zadań wynikających z obecnych, jak i projektowanych przepisów – w szczególności finansowania przez wykonawców kosztów dojazdów na wizyty domowe, porad telefonicznych (świadczonych często przez wykonawców z prywatnych telefonów) oraz konieczności zapewniania przez osoby świadczące pomoc prawną własnego sprzętu do obsługi punktów NPP/NPO (laptopy, ruter z przenośnym Internetem). Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że koszty dojazdu na wizyty domowe zarówno dziś, jak po nowelizacji przepisów pokrywane są i będą przez osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną, a winny być ponoszone przez Skarb Państwa, jako że one są *de facto* kosztem realizacji zadania publicznego wynikającego z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieopłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945).

Mając na uwadze powyższe, Naczelna Rada Adwokacka postuluje nowelizację przedmiotowego przepisu i dostosowanie wysokości przedmiotowych dotacji do realnych potrzeb samorządów powiatowych oraz wykonawców świadczących nieodpłatną pomoc prawną oraz nieodpłatną pomoc obywatelską.

Autor: **adwokat 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
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska