



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 11 maja 2023 r.

Dot. DPG-III.690.1.2022

NRA.145-U.3.2023

Szanowny Pan Minister

Marcin Romanowski

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Sprawiedliwości

Szanowny Panie Ministrze,

W załączeniu uprzejmie przesyłam opinię Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej do projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (UD494).

z poważaniem


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska



**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 11 maja 2023 roku

NRA.145-U.3.2023

OPINIA

**dotycząca projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie
obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw
(UD 494)**

Odnosząc się do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Naczelna Rada Adwokacka podnosi, co następuje:

Na wstępie należy wskazać, że Naczelna Rada Adwokacka wnosi zastrzeżenia do przedmiotowego projektu. Naczelna Rada Adwokacka wnioskuję przy tym o uwzględnienie w przedmiotowym projekcie uwag oraz propozycji przedstawionych w niniejszej opinii, jak również we wcześniejszych pismach, a także uwag zgłoszonych przez przedstawiciela Naczelnej Rady Adwokackiej na posiedzeniach Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej.

Naczelna Rada Adwokacka, o ile rekomenduje dalsze prowadzenie prac nad nowelizacją ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 945), to jednak jest zaniepokojona tempem tych prac oraz brakiem wprowadzenia w proponowanej ustawie odpowiedniego *vacatio legis* dla wejścia w życie tych przepisów, umożliwiającego przygotowanie się podmiotów tworzących system Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Obywatelskiej do wprowadzonych w wyniku nowelizacji zmian.

Naczelna Rada Adwokacka pragnie zwrócić uwagę w tym aspekcie na kwestie wyposażenia

niektórych punktów NPP/NPO, która dziś uniemożliwia osobom świadczącym pomoc prawną w tych punktach realizację obowiązków nakładanych na nich przedmiotową nowelizacją. Mając powyższe na uwadze Naczelna Rada Adwokacka rekomenduje wprowadzenie co najmniej rocznego *vacatio legis* dla projektowanych zmian, z wyjątkiem przepisów umożliwiających zwiększenie dofinansowania 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.

Naczelna Rada Adwokacka stanowczo sprzeciwia się obciążaniu 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). NRA 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).

Naczelna Rada Adwokacka wyraża również ubolewanie, że w projektowanych przepisach w dalszym ciągu realizacja edukacji prawnej powierzona została organizacjom pozarządowym. Naczelna Rada Adwokacka postuluje włączenie samorządów adwokackich i radcowskich w krąg podmiotów uprawnionych do realizacji tego ustawowego zadania, także zwiększenie nakładów finansowych na realizację zadania z zakresu edukacji prawnej w oparciu chociażby o środki z Funduszu Sprawiedliwości.

Wprowadzenie

Bezsprzeczny system nieodpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego w Polsce wymaga reformy, jak również dofinansowania (niezbędnego zarówno w zakresie doposażenia biur NPP/NPO w sprzęt biurowy, jak również podniesienia wynagrodzenia wykonawców świadczących nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatną pomoc obywatelską w tych punktach), Naczelna Rada Adwokacka dostrzegając konieczność zmian w tym systemie, popiera konieczność przeprowadzenia reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w Polsce i pragnie w zmianach tych aktywnie uczestniczyć, czego wyrazem były wcześniejsze pisma kierowane do Ministerstwa Sprawiedliwości z konkretnymi postulatami zmian legislacyjnych w tej dziedzinie. Postulaty te zostały również przedstawione przez przedstawiciela Naczelnej Rady Adwokackiej na posiedzeniach Rady

Nieodpłatnej Pomocy Prawnej.

Mając na uwadze, że przedstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt nowelizujący ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945), nie uwzględnia części postulatów przedstawionych przez Naczelną Radę Adwokacką, jak również w opinii Naczelnej Rady Adwokackiej nie rozwiązuje problemów sygnalizowanych przez adwokatów świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punktach NPP w całej Polsce, nie może uzyskać w całości pozytywnej opinii Naczelnej Rady Adwokackiej. Przyjmując propozycję nowelizacji art. 28 ustawy w brzmieniu „W latach 2026-2035 maksymalny limit wydatków budżetu państwa będący skutkiem finansowym wejścia w życie niniejszej ustawy wynosi 1 332 363 656 zł, z tym, że w poszczególnych latach wyniesie odpowiednio:

- 1) w 2026 roku – 118.925.132 zł;
- 2) w 2027 roku – 121.898.260 zł;
- 3) w 2028 roku – 124.945.717 zł;
- 4) w 2029 roku – 128.069.360 zł;
- 5) w 2030 roku – 131.271.094 zł;
- 6) w 2031 roku – 134.552.871 zł;
- 7) w 2032 roku – 137.916.693 zł;
- 8) w 2033 roku – 141.364.610 zł;
- 9) w 2034 roku – 144.898.725 zł;
- 10) w 2035 roku – 148.521.194 zł.”

Naczelna Rada Adwokacka wskazuje, że najważniejsze jednak, wobec zmian przewidywanych przez powyższą nowelizację, jest bezwzględne podniesienie maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa przeznaczony na system NPP/NPO na rok 2024 i 2025. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej limity w przedmiotowych maksymalnych wydatków przewidzianych obecnie na lata 2024 i 2025 na system NPP w kwotach w 2024 roku – 113.415.953 zł; w 2025 roku – 116.024.519 zł są wobec wysokiej inflacji w Polsce, a co za tym idzie wzroście kosztów funkcjonowania systemu NPP i NPO, nie wystarczające i wymagają niezwłocznej zmiany. Naczelna Rada Adwokacka w swoich pismach wielokrotnie zresztą postulowała podniesienie tych kwot do wysokości umożliwiającej zwiększenie wynagrodzenia dla wykonawców świadczących nieodpłatną pomoc prawną i obywatelską a tak umożliwiającą zwroty tym osobom kosztów dojazdu na wizyty domowe.

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej art. 28 przedmiotowej ustawy wymaga nowelizacji, w celu pilnego i niezwłocznego dofinansowania systemu NPP/NPO w tym zakupu niezbędnego do realizacji nowych zadań ustawowych sprzętu (komputerów, drukarek, telefonów oraz dobrego łącza

internetowego) oraz podniesienia wynagrodzeń dla osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną i obywatelską. W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej dopiero doposażenie punktów NPP/NPO w niezbędny sprzęt biurowy oraz zwiększenie wynagrodzeń dla osób świadczących pomoc prawną, a odchodzących dziś niestety z przyczyn ekonomicznych z tego systemu, umożliwi dalszą dyskusję nad poszerzeniem zakresu zadań ustawowych wykonawców w punktach NPP/NPO w Polsce. Naczelna Rada Adwokacka pragnie podkreślić, że od 2016 roku nałożono na wykonawców w punktach NPP/NPO szereg nowych zadań oraz wymaga się coraz to nowych uprawnień, tymczasem wynagrodzenie w tym systemie od 2016 praktycznie pozostało bez zmian, co już dziś odbija się na problemach z obsadą punktów NPP w kraju i zdaniem 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.

Naczelna Rada Adwokacka zastrzega przy tym, że dostrzega konieczność dalszych prac nad reformą systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce, jednak wszelkie zmiany legislacyjne w zakresie nowych zadań ustawowych dla wykonawców w systemie NPP/NPO uzależnia od dofinansowania tego systemu. W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej zaproponowane zmiany nie przyczynią się w żaden sposób do odciążenia wykonawców i nie usprawnią systemu. Należy w tym miejscu podkreślić, że usprawnienie systemu poprzez zdjęcie z wykonawców zbędnych formalności może nastąpić wyłącznie poprzez powrót karty A do pierwotnego kształtu jaki miała ona w 2016 roku, tj. w chwili, gdy ruszał system NPP w Polsce. W opinii NRA wzór tamtej karty zapewniał nie tylko zachowanie tajemnicy zawodowej, gdyż adwokat odznaczał w karcie jedynie dziedzinę prawa jakiej dotyczyła porada bez konieczności opisu w elektronicznym systemie do obsługi punktu NPP/NPO zadanych przez beneficjenta pytań oraz udzielonej przez osobę świadczącą pomoc prawną odpowiedzi. Naczelna Rada Adwokacka nie zgadza się przy tym ze zniesienie oświadczeń majątkowych usprawni system, ponieważ w praktyce zniesienie tych oświadczeń doprowadzi do tego, że z nieodpłatnej pomocy prawnej będzie mógł skorzystać w praktyce każdy obywatel, w tym także ten który swobodnie jest w stanie ponieść koszty odpłatnej pomocy prawnej. Zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej system NPP/NPO powinien pomagać obywatelom, którzy nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej i pomagać im kompleksowo, nie tylko zapewniając nieodpłatną pomoc prawną, ale również pomoc prawną z urzędu świadczoną przez profesjonalnych pełnomocników. W 2021 roku zaledwie 0,63 % beneficjentów punktów nieodpłatnej pomocy prawnej skorzystało z możliwości przygotowania dla nich w punkcie NPP/NPO wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych oraz z wniosku o przyznanie przez Sąd pełnomocnika z urzędu. Beneficjenci pomocy nie byli zainteresowani tą formą pomocy, ponieważ często ich dochody przekraczają kwoty umożliwiające im staranie się o taką pomoc i wiedzą, że po ujawnieniu tych danych w oświadczeniu o stanie rodzinnym i majątkowym, Sąd oddali ich wniosek. Taki stan rzeczy

w opinii NRA jednoznacznie świadczy o tym, że system nieodpłatnej pomocy prawnej funkcjonuje źle i niewątpliwie wymaga reformy, gdyż pomoc oferowana przez system nie dociera do osób, które w praktyce najbardziej tej pomocy potrzebują. W tym stanie rzeczy należy zastanowić się czy edukacja prawna, która zdaniem Naczelnej Rady Adwokackiej powinna być najlepszą wizytówką tego systemu, jest dziś prowadzona w sposób właściwy. Naczelna Rada Adwokacka postuluje w toku prac legislacyjnych położenie większego nacisku na organizacje osobistych spotkań z mieszkańcami danych miejscowości, teoretycznymi beneficjentami tego systemu. Spotkania takie w opinii NRA nie tylko przybliżają system NPP/NPO do obywateli, ale również umożliwiają osobom prowadzącym wykłady, lekcje prawa czy też spotkania otwarte, poznać problemy prawne lokalnych społeczności. W naszej ocenie spotkań takich nie zastąpi ulotka, plakat czy broszura, tak dziś powszechnie stosowana jako narzędzie realizacji edukacji prawnej. Naczelna Rada Adwokacka postuluje przy tym włączenie samorządów adwokackiego oraz radcowskiego w realizację tego ustawowego zadania, które do tej pory realizują wyłącznie organizacje pozarządowe. Mając na uwadze rolę edukacji prawnej w budowie nowoczesnego społeczeństwa Naczelna Rada Adwokacka postuluje przy tym zwiększenie nakładów na edukację prawną, a co za tym idzie zwiększenie limitów maksymalnych wydatków ze Skarbu Państwa o których mowa w art. 28 nowelizowanej ustawy.

Uzasadnienie

Przedmiotowa nowelizacja jest uzasadniona wyłącznie w zakresie nowelizacji art. 28 ustawy dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Jak podkreślono to już w uzasadnieniu, od 2016 roku środki przeznaczone z budżetu Państwa na utrzymanie i wyposażenie punktów NPP/NPO przez samorządy powiatowe oraz wypłatę wynagrodzeń dla osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną w Polsce, nie uległy praktycznie zmianom. W tym czasie 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 np. papier, którego cena wzrosła o 40% w stosunku do cen z 2021 roku), jak i samych wykonawców (wzrost cen paliwa oraz utrzymania samochodu czy pojawienie kosztów związanych ze szkoleniem się wykonawców w NPO).

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 nad pierwotną wersją ustawy, 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 r. w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 14,4%.) Tak duży spadek wartości pieniądza nie idzie w parze ze wzrostem kwoty bazowej stanowiącej podstawę do ustalenia dotacji na finansowanie zadania na obsługę nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa, która 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.

W dalszej kolejności wskazać należy, że sztywne ustalenie wysokości kwoty bazowej dotacji nie pozwala skutecznie reagować na zmieniającą się sytuację, w tym pojawiające się kryzysy takie jak pandemia czy wojna. O ile w przypadku punktów NPP oraz NPO wprowadzenie stanu epidemii nie wpłynęło znacząco na koszty funkcjonowania systemu, w głównej mierze dzięki wprowadzeniu pracy zdalnej, to jednak wybuch wojny na Ukrainie może znacząco wpłynąć w kolejnych latach na koszty funkcjonowania przedmiotowego systemu. W szczególności należy zwrócić tu uwagę, że wraz ze wzrostem mieszkańców w niektórych powiatach może nastąpić wzrost liczby punktów NPP i NPO, a co za tym idzie, pojawienie się po stronie samorządów terytorialnych nowych kosztów związanych z utworzeniem i utrzymaniem przedmiotowych punktów. Kolejnym istotnym czynnikiem jest również wzrost liczby beneficjentów tych punktów, w tym konieczności zapewnienia tej nowej grupie beneficjentów systemu NPP i NPO tłumaczy, którzy wydają się niezbędni w celu udzielenia rzetelnej i profesjonalnej pomocy prawnej.

Kolejnym istotnym argumentem przemawiającym za nowelizacją przedmiotowej ustawy jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w kolejnych latach. Naczelna Rada Adwokacka 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 brak będzie zwrotów kosztów dojazdów na wizyty domowe, 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 są oddalone od większych ośrodków miejskich. Powyższe wnioski Naczelna Rada Adwokacka wysuwa zarówno na podstawie informacji spływających z Izby Adwokackich, w których już w tym roku w przypadku punktów zlokalizowanych poza miastami powiatowymi nastąpił spadek zainteresowania adwokatów świadczeniem pomocy prawnej, jak również 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 niskie wobec znaczącego wzrostu kosztów ponoszonych przez wykonawców (koszty paliwa), a także inflacją oraz kosztami związanymi z podniesieniem kompetencji tj. kosztów odpłatnych szkoleń dla doradców obywatelskich (w przypadku adwokatów i aplikantów adwokackich, którzy świadczą pomoc prawną jako doradcy obywatelscy). To wszystko już dziś doprowadziło do wypowiedzenia przez wykonawców umów organizacjom pozarządowym na świadczenie pomocy prawnej w punktach NPP i NPO, gdzie przyczyną tych wypowiedzeń były wyłącznie względy ekonomiczne.

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

Odnosząc się do zawartego w przedmiotowym projekcie art. 3 ust 3 w brzmieniu „Osobie uprawnionej, o której mowa w art. 8 ust. 8, przysługuje prawo uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, w zakresie określonym w ust. 1 pkt 1 i 2, na piśmie.”; Naczelna Rada Adwokacka kierując się głosem adwokatów świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punktach NPP /NPO w całej Polsce, wyraża obawę, że zadanie to może nie zostać przez wykonawców zrealizowane z uwagi na brak wyposażenia punktów NPP/NPO w niezbędny do jego realizacji sprzęt tj. drukarki, komputery, tonery, papier. Ankietowani adwokaci wielokrotnie podnosili w swoich ankietach, że choć czasem ten sprzęt faktycznie na stanie punktu jest, to w praktyce służy on jedynie za dekorację, ponieważ w najlepszym wypadku brakuje w nim tonera lub papieru, a często jest on po prostu w nim ustawiony „na wypadek kontroli”. Mając na powyższe na uwadze Naczelna Rada Adwokacka postuluje wprowadzenie tego przepisu w przedstawionym już we wcześniejszych pismach brzmieniu „W przypadkach, w których wyposażenie techniczne punktu na to pozwala, na prośbę osoby uprawnionej, o której mowa w art. 8 ust. 8, nieodpłatna pomoc prawna obejmująca krótką informację o stanie prawnym i rekomendacji udzielającego poradę, udzielana jest na piśmie.”

Naczelna Rada Adwokacka wyraża stanowczy sprzeciw wobec projektu uchYLENIA w art. 4 ustępów 2-6, co w praktyce oznacza rezygnację z pisemnego oświadczenia, że osoba chcąc skorzystać z pomocy prawnej w systemie NPP/NPO nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Naczelna Rada Adwokacka wielokrotnie sygnalizowała, że z nieodpłatnej pomocy prawnej korzystają osoby, których dochody często przekraczają kwoty 5 tys., a nawet 9 tys. zł netto na osobę w gospodarstwie domowym (danych tych nie widać w oficjalnych statystykach, ponieważ w karcie A progi dochodowe kończą się na punkcie: powyżej 2 tys. zł netto na osobę w gospodarstwie domowym). W praktyce więc w przedziale tym mieszczą się osoby których dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym wynosi 2.000 zł jak i osoby których dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym wynosi 10.000 zł. Niestety wielokrotne apele Naczelnej Rady Adwokackiej o zmianę karty A i

wprowadzenie dodatkowych progów dochodowych nie zostały uwzględnione i dziś pracujemy nad nowelizacją ustawy, a nie mamy dokładnych danych o dość szerokiej grupie beneficjentów których dochód jest powyżej 2 tys. zł netto na osobę w gospodarstwie domowym a która to grupa stanowi ponad 22 % beneficjentów tego systemu. Jednocześnie Naczelna Rada Adwokacka pragnie po raz kolejny zwrócić uwagę, że system NPP/NPO wciąż nie dociera do osób, które zdaniem NRA najbardziej potrzebują nieodpłatnej pomocy prawnej osoby tj. osób bez dochodu – 5,82% oraz osób, których dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym jest do 600 zł netto na osobę w gospodarstwie domowym (9,33%), a także grupy osób których dochody mieszczą się w progu od 600 zł do 1.000 zł netto na osobę w gospodarstwie domowym (19,47% ankietowanych). Jeszcze większym problemem jest fakt, że jedynie 0,62% osób korzystających z systemu NPP/NPO skorzystało z przygotowania w punkcie projektu wniosku o zwolnienie od kosztów sądowych lub przygotowania wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Z informacji uzyskanych od ankietowanych wykonawców wynika, że beneficjenci systemu wręcz odmawiają wprost przygotowania im takiego wniosku, ponieważ zdają sobie sprawę, że Sąd po analizie ich dochodów przedstawionych w oświadczeniu o stanie rodzinnym i majątkowym oddali taki wniosek. W tej sytuacji należy zastanowić się czy ustawodawcy naprawdę zależy, by z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego korzystały osoby, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, czy też założeniem twórców ustawy jest, by pomoc prawna była dostępna w praktyce dla każdego, w tym również cudzoziemca mieszkającego za granicą i chcącego przy pomocy teleporady otrzymać nieodpłatnie poradę prawną (w obecnym brzmieniu tego przepisu jest to praktyce możliwe – zwrot każda osoba fizyczna). Naczelna Rada Adwokacka po raz kolejny zwraca uwagę, że w chwili, gdy powstawał system NPP/NPO nieodpłatna pomoc prawna kierowana była do tych grup, które najbardziej tej pomocy potrzebują (seniorzy, młodzież do 26 roku życia, osoby posiadające kartę dużej rodziny, osoby korzystające z pomocy społecznej). Dziś niestety jak pokazują statyki system NPP/NPO pomaga osobom, które chcą oszczędzić na poradzie prawnej, nie zaś tym, którzy naprawdę tej porady potrzebują. W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej w obecnej sytuacji należy poprzez edukację prawną, ale tą prowadzoną wśród ludzi, tj. na wykładach, lekcjach prawa, spotkaniach otwartych, spróbować budować zaufanie do systemu i dotrzeć z informacją o systemie do tych osób najmniej zamożnych, które często boją się po prostu prosić o pomoc lub nie ufają temu systemowi.

Naczelna Rada Adwokacka pragnie zauważyć, że w chwili obecnej system boryka się dużymi problemami, wykonawcy – profesjonalni adwokaci oraz radcowie prawni odchodzą z tego systemu, ponieważ praktycznie od 2016 roku wynagrodzenia w nim nie wzrosły, a wykonawcy zobowiązani są do ponoszenia coraz to nowych kosztów (dojazdy do punktów, dojazdy na wizyty domowe, koszty kursów na mediatorów oraz doradców obywatelskich). Dziś jak mówią wykonawcy, nie

tylko adwokaci i radcowie prawni, ale również doradcy obywatelscy, coraz trudniej znaleźć zastępstwo na dyżur w systemie, gdyż jest on po prostu nieopłacalny. Wyposażenie punktów oraz ich standardy również pozostawiają wiele do życzenia. Naczelna Rada Adwokacka zwracała wielokrotnie uwagę na stan i wyposażenie pomieszczeń, w jakich pracują osoby świadczące pomoc prawną i obywatelską w systemie NPP/NPO. Pomimo naszych apeli stan punktów nie uległ poprawie, nie podniesiono kwoty bazowej na 2023 rok, a tymczasem w ramach nowelizacji planowane jest otwarcie systemu, jak również dołożenie wykonawcom nowych obowiązków, z których znaczna część zrealizowana może zostać wyłącznie w chwili, gdy wykonawca będzie dysponował odpowiednim sprzętem. Dziś, często nawet laptop i internet przywożony jest do punktu NPP/NPO przez osobę świadczącą w nim pomoc, ponieważ w innym wypadku wykonawca zmuszony byłby do pracy na starym sprzęcie albo po prostu by go nie miał (np. punkty zlokalizowane w salach ślubu bez komputera, telefonu, drukarki, Internetu – wyposażone jedynie w stół i krzesła, lub w pokojach socjalnych, otwartych dla innych pracowników). Mając powyższe na uwadze Naczelna Rada Adwokacka stanowczo sprzeciwia się zniesieniu oświadczeń majątkowych dla beneficjentów tego systemu.

W tym miejscu NRA pragnie również zaznaczyć, iż o ile zrozumieliśmy było w trakcie trwającej pandemii umożliwienie przedsiębiorcom skorzystanie z systemu w nieodpłatnej pomocy prawnej, to jednak w chwili obecnej utrzymanie przedmiotowych uprawnień do nieodpłatnej pomocy prawnej dla tych podmiotów jest nieuzasadnione. Przedsiębiorcy w chwili obecnej nie mają żadnych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej, mogą więc uzyskać z jej prowadzenia dochód, z którego to w opinii NRA mogą swobodnie ponieść koszty odpłatnej pomocy prawnej świadczonej przez adwokatów i radców prawnych.

Naczelna Rada Adwokacka pragnie również zwrócić uwagę, że po likwidacji oświadczeń majątkowych osoby świadczące pomoc prawną nie będą w stanie zweryfikować, czy osoba, która zgłosiła się na dyżur, nie korzystała już w danym tygodniu dwukrotnie z pomocy prawnej świadczonej w tym punkcie. Obecnie oświadczenia majątkowe są przechowywane w punktach NPP/NPO i osoba świadcząca pomoc prawną może na ich podstawie zweryfikować czy osoba uprawniona korzystała już z pomocy prawnej. Problem ten jest dość istotny, ponieważ na podstawie ankiet otrzymanych od adwokatów świadczących pomoc prawną wiemy, że w systemie są beneficjenci, którzy codziennie odwiedzają punkty NPP/NPO i zadają w trakcie tych wizyt te same pytania lub jak sami mówią, przychodzą sobie „pogadać”. Naczelna Rada Adwokacka z zadowoleniem przyjmuje propozycję zawartą w art. 8 ust. 5a i 5b, gdyż sama takie ograniczenie też zgłaszała, bazując na doświadczeniach adwokatów świadczących pomoc prawną w systemie NPP/NPO, jednak jeszcze raz pragnie podkreślić, że po zniesieniu oświadczeń majątkowych może być to *de facto* przepis martwy, gdyż jeśli w danym punkcie NPP obsługuje w każdym dniu tygodnia inny adwokat/radca prawny, bez oświadczeń majątkowych nie będzie

on w stanie zweryfikować ile razy w danym tygodniu beneficjent skorzystał z pomocy tego punktu. Naczelna Rada Adwokacka chciałaby również uzyskać informację, jak Ministerstwo Sprawiedliwości chce weryfikować osoby, które umawiają się na porady prawne przez system teleinformatyczny. Obecnie z systemu korzystają bowiem beneficjenci, którzy każdego dnia dzwonią często do kilku punktów, za każdym razem pytając osobę udzielającą porady z jakiego miasta /punktu do niego dzwoni, a liczba umówionych porad takich osób przekracza często 130 lub 150 wizyt.

Mając na względzie wyposażenie techniczne punktów NPP/NPO, a zwłaszcza brak telefonów w tych punktach lub fakt, że często telefony komórkowe w nich się znajdujące nie posiadają doładowań, a jak wskazali ankietowani adwokaci teleporady w nich świadczone są w oparciu o prywatne telefony osób świadczących w nim pomoc, Naczelna Rada Adwokacka sprzeciwia się również zapisom art. 8 ust 3a, według którego osoba uprawniona może sama dokonać wyboru w zakresie korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie osobiście lub poza nim w postaci środków porozumiewania się na odległość. W praktyce bowiem gdy punkt nie jest wyposażony w telefon znów koszt realizacji tego zadania publicznego spadnie na osobę świadczącą pomoc prawną w tym punkcie.

Naczelna Rada Adwokacka z zadowoleniem przyjmuje jednak wprowadzenie do projektu jej postulatów zawartych w art. 8 ust 3b i 3c które w opinii NRA w znacznym stopniu ułatwią organizację pracy punktów NPP i NPO.

Naczelna Rada Adwokacka pozytywnie opiniuje propozycję zawartą w art. 8 ust 8 opiniowanego projektu, zgodnie z którym wizyta domowa u osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, nastąpi dopiero w przypadku niemożności skorzystania przez te osoby z wizyty osobistej w punkcie NPP/NPO lub teleporady. Naczelna Rada Adwokacka podkreśla jednak, że w dalszym ciągu nie został rozwiązany na gruncie projektowanych przepisów problem pokrywania z środków publicznych kosztów dojazdu na wizyty domowe. Koszty dojazdu na te wizyty, zarówno na gruncie obecnie obowiązujących przepisów jak i projektowanych, w dalszym ciągu pokrywane będą przez osoby świadczące pomoc prawną i obywatelską w punktach NPP/NPO. Ponadto Naczelna Rada Adwokacka postuluje by dla bezpieczeństwa osoby świadczącej nieodpłatną pomoc prawną lub obywatelską poza punktem, zapewniona została przez samorząd powiatowy asysta pracownika starostwa powiatowego. NRA postuluje ponadto wprowadzenie do ustawy zapisu umożliwiającego wykonawcy odstąpienie od wizyty domowej, jeśli po przybyciu na miejsce uzna, że przeprowadzenie wizyty domowej w warunkach, które zastał na miejscu zagraża jego zdrowiu lub życiu, albo zastane warunki uniemożliwiają mu faktyczne udzielenie pomocy prawnej.

Mając na względzie braki podstawowego wyposażenia niezbędnego do pracy

w systemie teleinformatycznym (komputer, Internet) Naczelna Rada Adwokacka sprzeciwia się również naliczaniu kar umownych z tytułu nienależytej realizacji obowiązków określonych w ustawie, w szczególności za nielogowanie się na dyżurze w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7a ust. 1, oraz nieterminowe dokumentowanie w nim kart pomocy lub oznaczenie ich gotowości. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej osoba świadcząca nieodpłatną pomoc prawną i obywatelską powinna mieć zagwarantowane narzędzia do świadczenia tej pomocy, a dopiero po ich zapewnieniu można będzie oceniać realizację tego obowiązku. Naczelna Rada Adwokacka pragnie zaznaczyć, że w ocenie ankietowanych adwokatów problem z dostępnością sprzętu biurowego, a także Internetu w tych punktach, dotyczy zarówno punktów obsługiwanych przez samorząd adwokacki, jak również organizacje pozarządowe, w których w ramach umowy pomoc prawną świadczą adwokaci. Mając powyższe na uwadze Naczelna Rada Adwokacka wyraża sprzeciw wobec projektowanego rozwiązania, a ponad zwraca uwagę, że projekt przewiduje, że ten element powinien występować w umowie obligatoryjnie. Nawet jeżeli powiat i wykonawca nie będą mieli chęci na wprowadzenie takich zapisów, to i tak będzie to konieczne ze względu na treść przepisów, co godzi w naczelną zasadę kodeksu cywilnego – swobody umów.

Naczelna Rada Adwokacka rekomenduje zmianę projektowanego artykułu 11 ust. 1, na przepis o brzmieniu:

„Powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej lub organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego, zwanym dalej „organizacją pozarządową”, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, większą o 1 liczbę punktów powierza się do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym”. Niniejsza propozycja wynika z faktu, że punkty prowadzone przez adwokatów oraz radców prawnych cieszą się większym zainteresowaniem beneficjentów niż punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe.

Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że w opiniowanym projekcie ustawy nadal utrzymano obowiązek odbywania kursów na doradców obywatelskich, a także kursów doszkalających dla adwokatów, radców prawnych oraz aplikantów. Naczelna Rada Adwokacka pragnie zauważyć, że adwokaci oraz radcowie prawni są jej zdaniem najlepiej przygotowani do świadczenia pomocy prawnej i obywatelskiej w punktach NPP/NPO, co wynika zarówno ze zdobycia wiedzy podczas 5 letnich studiów prawniczych, jak i 3 letniej aplikacji, jak i zdobytego doświadczenia zawodowego w trakcie świadczenia pomocy prawnej w kancelarii adwokackiej czy radcowskiej. Ponadto należy zwrócić uwagę że adwokaci oraz radcowie prawni są zobowiązani do uczestniczenia w szkoleniach zawodowych. W tym kontekście

także zasadne jest podtrzymanie postulatu NRA o zwolnienie adwokatów z obowiązku szkoleń w ramach NPO, ewentualnie powierzenie przeprowadzenia tych szkoleń dla adwokatów i radców prawnych organom samorządów adwokackich i radcowskich, wewnątrz przy jednoczesnym zobowiązaniu się samorządów adwokackich i radcowskich do wprowadzenia w ramach tych szkoleń zajęć z zakresu historii poradnictwa obywatelskiego, a także przeszkoleniu uczestników tych kursów z obsługi pracy systemu teleinformatycznego używanego w systemie NPP/NPO.

Naczelna Rada Adwokacka wsłuchując się w głos adwokatów współpracujących z organizacjami pozarządowymi w punktach prowadzonych przez te podmioty, proponuje by umożliwić adwokatom, radcom prawnym a także aplikantom nie posiadającym kursu na doradcę obywatelskiego w sytuacjach losowych i wyjątkowych zastąpienie na dyżurze w tym punkcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego adwokata lub radcę prawnego posiadającego uprawnienia doradcy obywatelskiego lub doradcę obywatelskiego. Postulat ten Naczelna Rada Adwokacka wysuwa w związku z odchodzeniem z systemu NPP/NPO coraz większej ilości wykonawców oraz trudnościami ze znalezieniem zastępstwa na dyżury w punktach NPP i NPO.

Mając na uwadze powyższe Naczelna Rada Adwokacka postuluje zmianę art. 5 ust. 1 ustawy na następującą treść „Nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat lub radca prawny lub upoważniony przez niego aplikant adwokacki lub aplikant radcowski” Zaproponowana zamiana wynika również ze zgłaszanych przez adwokatów problemów związanych ze znalezieniem zastępstwa na dyżurach w punktach NPP zlokalizowanych z dala od dużych ośrodków miejskich.

Autor:

Adwokat Mariusz Hassa

Przewodniczący Zespołu ds. reformy zasad świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej

Przedstawiciel Naczelnej Rady Adwokackiej w Radzie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej


Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulikowska