



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 dn. 23 października 2024 roku

NRA.145-U.14.2024

OPINIA

dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym
poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej

Szanowni Państwo,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 października 2024 r. w sprawie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim, oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, przedstawiam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do tego projektu.

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

Naczelna Rada Adwokacka, w pełni popiera przeprowadzenie dogłębnej reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego. niemniej jednak wyraża stanowczy sprzeciw wobec prowadzonych obecnie przez Ministerstwo Sprawiedliwości prac nad projektem wrywkowej i szkodliwej dla obywateli nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945). Wyrażamy głębokie zaniepokojenie przyjętym tempem prowadzonych prac legislacyjnych oraz brakiem właściwego *vacatio legis* dla proponowanych zmian, umożliwiającego

przygotowanie się podmiotów tworzących system Nieodpłatnej Pomocy Prawnej do wprowadzonych w wyniku nowelizacji zmian. W szczególności Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę, że brak odpowiedniego wyposażenia niektórych punktów NPP/NPO uniemożliwi osobom świadczącym pomoc prawną realizację obowiązków nałożonych przedmiotową nowelizacją. Naczelna Rada Adwokacka zwraca również uwagę Ministerstwa Sprawiedliwości, że od kilku lat system nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce jest istotnie nie dofinansowany, o czym, wspólnym głosem na każdej konferencji dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej, a także na posiedzeniach Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej mówią zarówno przedstawiciele samorządów prawniczych, powiatów jak również przedstawiciele organizacji pozarządowych. Wszystkie te podmioty są fundamentem funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce i wszystkie one jednogłośnie mówią o problemach zarówno ze znalezieniem wykonawców do świadczenia pomocy prawnej systemie NPP/NPO, jak również o problemach finansowych uniemożliwiających doposażenie punktów nieodpłatnej pomocy w niezbędny do pracy zakresie w sprzęt: telefony, komputery, dostęp do internetu. Mając na uwadze powyższe Naczelna Rada Adwokacka od kilku miesięcy w dyskusjach eksperckich apeluje by do chwili pełnej i koniecznej reformy systemu NPP/NPO oraz jego dofinansowywaniu nie nakładać na wykonawców żadnych nowych obowiązków. Jednocześnie też Naczelna Rada Adwokacka stwierdza, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie podejmuje działań, które miałyby usunąć zgłaszane nieprawidłowości w funkcjonowaniu tego systemu.

Naczelna Rada Adwokacka stanowczo sprzeciwia się proponowanemu w opiniowanym projekcie poszerzaniu katalogu obowiązków osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną w punktach NPP/NPO o świadczenie porad zdalnych bez zapewnienia właściwej ochrony informacji objętych tajemnicą adwokacką w ramach takiej komunikacji, bez możliwości rzeczywistego zweryfikowania i zidentyfikowania rzeczywistego rozmówcy/ beneficjenta i bez waloryzacji wynagrodzeń wykonawców uwzględniającej nowe obowiązki. Powszechne porady zdalne to zamach na chronioną prawem tajemnicę obrończą, adwokacką czy radcowską. Brak gwarancji identyfikacji rozmówcy prowadzić może chociażby do bezwiednego udzielania przez wykonawcę informacji, które pozyskiwać będą przeciwnicy procesowi osób, które poprzednio zasięgały porady w trybie zdalnym! Numer PESEL w postępowaniach sądowych czy administracyjnych nie jest informacją niedostępną dla pozostałych uczestników postępowania! Niezależnie od powyższego powszechny tryb udzielania porad zdalnych stanowi realne zagrożenie dla obywateli, którzy częstokroć korzystając z porady stacjonarnej nie potrafią wyjaśnić istoty problemu z którym przychodzą, myląc pojęcia i nie potrafiąc wyartikułować rzeczywistych oczekiwań. Dopiero wgląd w dokumenty przedstawione wykonawcy, do których w trakcie porady zdalnej nie będzie z przyczyn

oczywistych wglądu, pozwala na identyfikację problemu beneficjenta. Oparcie się o samą relację ustną beneficjenta, bez możliwości analizy dokumentów, będzie prowadzić do udzielenia, bez jakiegokolwiek zawinienia wykonawcy, błędnej porady czy opinii, której skutków nie da się odwrócić. Nawet w medycynie wprowadzone zdalne wizyty nie są powszechne, a ich zakres wynika z możliwości udzielenia konsultacji przez lekarza. Z reguły jest to kolejna, bądź powtarzająca się w procesie leczenia danego schorzenia konsultacja, po bezwzględnie wymaganym osobistym kontakcie i badaniu pacjenta przez lekarza przy pierwszym kontakcie. W ocenie NRA taka forma poradnictwa prawnego godzi w konstytucyjne prawa obywateli od rzetelnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. To oczywiście populistyczne rozwiązanie, które w efekcie, oprócz dobrego samopoczucia autorów, nie poprawi sytuacji na rynku nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie zapewni też rzetelnej pomocy prawnej, a skutki takiego sposobu funkcjonowania systemu spadną bezpośrednio na obywateli, nie zaś na autorów tego pomysłu. Beneficjenci tej pomocy, często osoby chore, starsze, mniej wykształcone lub po prostu zagubione życiowo – a to głównie adresaci nieodpłatnej pomocy prawnej, nie z własnej winy nie potrafią przedstawić treści pisma, w zakresie którego chcieliby uzyskać konsultację, a co dopiero telefonicznie przedstawić bardziej złożony stan faktyczny. Chyba, że intencją autorów nowelizacji jest zapewnienie możliwości opłacania przez Państwo powszechnie dostępnych porad prawnych obejmujących konsultacje np. umów deweloperskich dla osób nabywających mieszkania za miliony złotych, super sprawnie poruszających się w biznesie i rzeczywistości, które w związku z tą sprawnością spokojnie stać na komercyjną konsultację prawną.

Jednocześnie Naczelna Rada Adwokacka przypomina, że rozszerzając zakres obowiązków wykonawców Ministerstwo Sprawiedliwości praktycznie od kilku lat obarcza ich kosztami realizacji obecnych, jak i projektowanych zadań w systemie NPP/NPO – 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 nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 945). Podobnie sytuacja będzie wyglądać w przypadku zaproponowanych w nowelizacji porad zdalnych – koszty tego zdania również w praktyce poniosą osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną.

ponieważ punkty NPP/NPO w Polsce ze względu na wieloletnie niedofinansowanie systemu są nie przygotowane do świadczenia tego zadania, brakuje w nich komputerów, dobrego Internetu a często również telefonów w związku z powyższym wykonawcy będą znów dzwonić do beneficjentów systemu z własnych telefonów ponosząc znów ciężar finansowy wykonania tego zadania.

Naczelna Rada Adwokacka stanowczo sprzeciwia się również projektowanym zmianom w zakresie zniesienia obowiązku składania przez beneficjentów systemu oświadczeń majątkowych. W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej zniesienie obowiązku składania przez beneficjentów pisemnych oświadczeń majątkowych ma na celu jedynie podniesienie statystyk i nie tylko nie przysłuży się systemowi NPP/NPO, ale wręcz wywoła skutki szkodliwe dla całego systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce. W pierwszej kolejności NRA wskazuje, że już dziś z systemu NPP/NPO korzystają osoby które nadużywają porad w systemie, a składane oświadczenia majątkowe nie stanowią żadnej przeszkody gdyż, jak twierdzą sami beneficjenci: nikt i tak ich nie skontroluje. Problem ten był przedmiotem wielu pism Naczelnej Rady Adwokackiej kierowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, jak również wystąpień jej przedstawiciela na forum Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej. W chwili obecnej sytuacja jednak wymaga stanowczego sprzeciwu Naczelnej Rady Adwokackiej, w praktyce bowiem proponowane zmiany usankcjonują, niesprawiedliwą społecznie oraz w swej istocie i szkodliwą praktykę rozdawnictwa środków i kierowania ich do osób nieuprawnionych czyniąc art. 4 ust. 1 ustawy przepisem martwym. Powyższy przepis jest fundamentem całego systemu zgodnie z którym „Nieodpłatna Pomoc Prawna i Nieodpłatne Poradnictwo Obywatelskie przysługuje osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającą innych osób w ciągu ostatniego roku” znosząc pisemne oświadczenia majątkowe weryfikujące sytuację finansową osób uprawnionych do pomocy w systemie Ministerstwo Sprawiedliwości otworzy ten system w praktyce dla każdej osoby bez względu na to czy jest w stanie ponieść koszty odpłatnej pomocy prawnej czy też nie. Z tego też powodu ustawa utraci swój szczególny charakter, zaś pomoc prawna służąca wszystkim nie będzie służyła rzeczywiście potrzebującym. W praktyce więc powyższy przepis stanie się przepisem martwym a system otwarty na każdego będzie pomagać osobom które stać na pomoc prawną adwokata, radca prawnego tylko ze względu na możliwość jaką da im proponowana zmiana zamiast skorzystać z pomocy prawnej na rynku prywatnym skorzystają z opcji bezpłatnej. W praktyce projektowane przepisy doprowadzą do upadku wielu małych kancelarii z których usług potencjalni klienci nie będą chcieli korzystać wobec możliwości otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej w systemie NPP/NPO za darmo. W tym miejscu należy zaznaczyć, że to właśnie adwokaci świadczący

pomoc w tych małych, często jednoosobowych kancelariach, dorabiają dziś świadcząc pomoc prawną w systemie NPP/NPO i jeśli osoby te w wyniku projektowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości przepisów, utracą możliwość zarobkowe na rynku prywatnym – odejście klientów do NPP – to pozbawieni zostaną środków do życia, bez żadnej rekompensaty w systemie, bo obecne stawki NPP na przeżycie już nie pozwalają.

Jednocześnie zaś skonstatować należy, że system nieodpłatnej pomocy prawnej finansowany jest z środków publicznych i przeznaczony był dla określonego kręgu osób wykluczonych życiowo bądź ekonomicznie. Powstaje pytanie : czy forma rozdawnictwa środków publicznych polegająca na finansowaniu pomocy prawnej dla wszystkich obywateli i przedsiębiorców, bez względu na ich stan majątkowy i możliwości finansowe, w sytuacji naszego państwa, w miejsce aktywizowania gospodarki choćby zapewnieniem możliwości osiągania na rynku komercyjnym godnych wynagrodzeń przez tysiące młodych prawników, może być uznana za akceptowalne gospodarczo , społecznie i ekonomicznie działanie? Czy Państwo Polskie jest tak bogate, żeby przejąć ciężar utrzymania prawników, czy tak zdeterminowane, żeby ogłosić „sukces” finansowany z kieszeni wykonawców. W pierwszym przypadku działania legislacyjne powinny być wsparte istotnym zastrzykiem finansowym, w drugim skazane jest na nie powodzenie, bo wykorzystywania słabszych ekonomicznie jednostek jako źródła finansowania „ sukcesu” nie da się utrwalić w dłuższym okresie czasu i bez konsekwencji.

W opinii Naczelnej Rady Adwokackiej system nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce wymaga pilnego i niezwłocznego dofinansowania, niestety kwoty zaproponowane w przedmiotowej nowelizacji ustawy nie są w opinii samorządu adwokackiego satysfakcjonujące i mogą grozić dalszą zapaścią systemu w kolejnych latach. Naczelna Rada Adwokacka po raz kolejny podkreśla że od 2016 roku wynagrodzenia wykonawców w systemie NPP/NPO praktycznie pozostały na tym samym poziomie co już dziś skutkuje problemami w obsadzie punktów NPP/NPO w kraju. Postulat ten zresztą podzieli przedstawiciele również organizacji pozarządowych obecnych na konferencji w Krynicy na której to obecna była również przedstawicielka Ministerstwa Sprawiedliwości. Mając na uwadze powyższe Naczelna Rada Adwokacka sygnalizuje że zaproponowane przez MS kwoty w projekcie stanowią realne zagrożenie funkcjonowania systemu NPP/NPO w kolejnych latach ponieważ wynagrodzenie wyliczone osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną na podstawie powyższych kwot wzrośnie jedynie o 4% co na pewno nie zachęci wykonawców do świadczenia pomocy w systemie tym bardziej wobec wzrostu obowiązków wykonawców przewidzianych w przedmiotowym projekcie. Naczelna Rada Adwokacka pragnie podkreślić że punkty w których świadczona jest nieodpłatna pomoc prawna oraz poradnictwo

obywatelskie wymagają pilnego doposażenia w sprzęt komputerowy, szybki Internet oraz telefon. Naczelna Rada Adwokacka popiera w tym miejscu postulaty Związku Powiatów Polskich który od lat sygnalizuje, że wysokość dotacji przeznaczonej na utrzymanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej jest zbyt niska i uniemożliwia w praktyce doposażenie punktów NPP w tak potrzebny w nim sprzęt biurowy, co tym bardziej uzasadnia konieczność zwiększenia nakładów na system NPP/NPO w kolejnych latach oraz podniesienie wysokości kwot wskazanych w niniejszym projekcie nowelizacji.

Naczelna Rada Adwokacka zwraca uwagę również na fakt, że w projektowanych przepisach nie znalazł się zapis postulowany przez Naczelną Radę Adwokacką, Związek Powiatów Polskich oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych obecnych na konferencji w Krynicy, we wrześniu br. w którym to wszystkie wyżej wymienione podmioty postulowały o pilne wprowadzenie przy okazji nowelizacji ustawy przepisu umożliwiającego adwokatowi, radcy prawnemu nie posiadającemu uprawnień doradcy obywatelskiego zastąpienie doradcy obywatelskiego na jego dyżurze w punkcie NPO. Postulowany przez te podmioty i Naczelną Radę Adwokacką przepis to dziś konieczność ponieważ na rynku brakuje doradców obywatelskich, adwokaci oraz radcowie prawni wobec dochodów jakie mogą uzyskać ze świadczenia pomocy prawnej w punktach NPP/NPO nie wyrażają zainteresowania robieniem przedmiotowych kursów a adwokaci oraz radcowie prawni nie będący jednocześnie doradcami którzy dziś są rynku odchodzą ponieważ nie mogą znaleźć zastępców na dyżur w sytuacji choroby lub kolizji z rozprawami, co jeszcze bardziej zmniejsza ilość osób chętnych do aktywności w ramach systemu, a w konsekwencji może zaowocować zamknięciem wielu, kolejnych punktów pomocy. W tym stanie rzeczy trudny do wyjaśnienia jest fakt, że nawet w tak oczywistych, potwierdzonych w rzeczywistości kwestiach, nawet symboliczny ukłon w celu ułatwienia wykonawcom świadczenia pomocy prawnej, nie został przez projektodawcę, uczyniony.

Mając na uwadze powyższe oraz fakt, że przedstawiony przez Ministerstwo Sprawiedliwości obecnie projekt nowelizacji ustawy 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 w najmniejszym nawet stopniu prezentowanego od ponad dwóch lat stanowiska Adwokatury wyrażanego zarówno w licznych pismach i opiniach sygnowanych przez Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych NRA, jak również głoszonych przez Przedstawiciela Naczelnej Rady Adwokackiej na forum Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, a także w związku z tym, że zawiera on propozycje rozwiązań, które drastycznie i nieodwracalnie pogłębiają trwający w istocie od ostatnich 8 lat demontaż systemu, projekt ten nie może uzyskać akceptacji i

pozytywnej opinii środowiska adwokackiego.

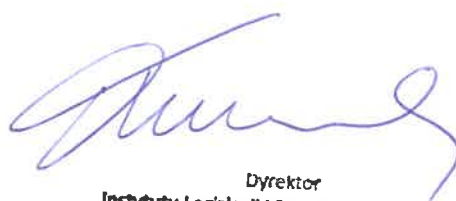
Autor:

adwokat Mariusz Hassa

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

adwokat Dorota Kulińska

Dyrektor
Instytutu Legislacji
i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej



Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

