



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 3 lipca 2015 r.

GABINET MARSZAŁKA SENATU
wpłynęło dn. 6.07.15.
nr 2730 podpis. Perawie

h241 7.07.15

DL-VII-454-19/15/3
150703-00467

7.07.15

Senator M. Augustyn
Proszona wesełnictwa
6.VII.15
(data i podpis)

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu RP
Przewodniczący Parlamentarnego
Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami
Pozarządowymi

Komisja Samorządu Terytorialnego
i Administracji Państwowej
WPLYNĘŁO
DNIA 8.07.2015 Nr 222

Senatorski Forwarski Marszałek!

W związku z posiedzeniem Parlamentarnego Zespołu ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi, które miało miejsce w dniu 11 czerwca 2015 r., dotyczącym prac nad rządowym projektem ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (druk nr 3338), pragnę uprzejmie poinformować, że w dniu 25 czerwca 2015 r. Sejm RP uchwalił ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, która aktualnie oczekuje na rozpatrzenie przez Senat RP.

Odnosząc się do pytań i wątpliwości sformułowanych pod adresem projektodawcy w trakcie ww. posiedzenia, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

1. W odpowiedzi na propozycję poszerzenia kręgu beneficjentów ustawy, należy wskazać, że zawarty w art. 4 ustawy katalog osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej został skonstruowany w sposób szeroki, aby zapewnić dostęp do uzyskania porady prawnej osobom fizycznym, które z uwagi na swój status materialny lub sytuację życiową nie mają możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej.

Po pierwsze uprawnionymi do nieodpłatnej pomocy prawnej będą osoby korzystające z pomocy społecznej. Skonstruowane w ten sposób kryterium będzie dotyczyło zarówno osób dotkniętych ubóstwem, jak i osób potrzebujących pomocy

ze względu na inne okoliczności wskazane w art. 7 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163), jak m. in.: sieroctwo, bezdomność, niepełnosprawność, bezrobocie, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, alkoholizm lub narkomania, bądź też zdarzenia losowe i sytuacje kryzysowe. Wskazane rozwiązanie obejmie zatem grupę osób znajdujących się w różnorodnych trudnych sytuacjach życiowych, wymagających wsparcia w pokonywaniu wynikających z nich trudności.

Przewidziany w ustawie system nieodpłatnej pomocy prawnej obejmie również osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny. Wielodzietność może bowiem ograniczać perspektywę pokonania trudnych sytuacji życiowych przy wykorzystaniu jedynie własnych zasobów i możliwości. Beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej będą także osoby posiadające status kombatantha lub weterana, które ze względu na szczególne zasługi dla niepodległego bytu państwa, powinny mieć zapewnioną pomoc w zakresie różnego rodzaju problemów natury prawnej.

Ponadto ustawowy katalog osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej obejmie osoby, które nie ukończyły 26 lat (rozwiązanie zaproponowane w trakcie prac w komisjach sejmowych) oraz osoby, które ukończyły 65 lat (modyfikacja w stosunku do projektu rządowego, który przewidywał ukończenie 75 lat). Pierwsza ze wskazanych grup wymaga szczególnej troski i pomocy ze strony państwa ze względu na wszelkie zagrożenia wynikające z młodego wieku i braku doświadczenia. Natomiast w przypadku osób, które ukończyły 65 lat, wskazać trzeba, że powszechne są przypadki negatywnego oddziaływania na osoby w ww. kategorii wiekowej postępującego rozwoju społeczno-gospodarczego, a także różnego rodzaju niebezpieczeństw z niego wynikających.

Dodatkowo do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na zasadach określonych w ustawie będą uprawnione osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia bądź poniosły straty.

Należy zatem stwierdzić, że zaproponowany w ustawie katalog beneficjentów został skonstruowany maksymalnie szeroko, aby dotrzeć do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dotkniętych problemami o zróżnicowanym charakterze. Szacunki dokonane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazują, że do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej będzie uprawnionych łącznie

ok. 21 000 000 osób. Dane te nie pozwalają podzielić obaw, że pomoc prawna nie obejmie wystarczającej grupy osób potrzebujących wsparcia w tym zakresie.

Niemniej jednak przedstawiony system będzie miał z założenia charakter rozwojowy. W przyszłości w wyniku corocznej oceny jego działania, której zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego, będzie dokonywał Minister Sprawiedliwości, możliwe będzie rozszerzenie jego funkcjonowania także na inne grupy beneficjentów.

2. W odpowiedzi na zarzut braku instrumentów zabezpieczających przed wielokrotnym korzystaniem przez uprawnionego z pomocy prawnej w tej samej sprawie, należy wskazać, że projektodawca celowo nie uwzględnił w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej aparatu weryfikującego, bowiem jego zamiarem było stworzenie odbiurokratyzowanego systemu, którego funkcjonowanie nie będzie generowało zbędnych kosztów.

3. Wobec propozycji zwolnienia nieodpłatnej pomocy prawnej z opodatkowania podatkiem od towarów i usług, pragnę wskazać, że kwestie podatkowe regulują ogólne zasady wymiaru i poboru podatków. Materia ta zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 812) znajduje się we właściwości działu administracji rządowej „finanse publiczne”, którym w myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz. U. z 2014 r. poz. 1256) kieruje Minister Finansów. Przedstawiał on niejednokrotnie w trakcie prac na etapie rządowym oraz parlamentarnym stanowisko, zgodnie z którym dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., str. 1) nie przewiduje wyłączenia opodatkowania podatkiem VAT nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów i radców prawnych. Wskazywał również, iż takie stanowisko jest zgodne z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

4. Uwagi dotyczące braku ujęcia w katalogu beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej cudzoziemców oraz obywateli innych państw członkowskich Unii Europejskiej są niezasadne. Propozycja regulacji związanej z pomocą prawną udzielaną cudzoziemcom została zawarta w projekcie ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz

niektórych innych ustaw (druk nr 3433), który wpłynął do Sejmu RP w dniu 22 maja 2015 r.

Ponadto ustawa nie wprowadza wymogu posiadania obywatelstwa polskiego jako kryterium uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Ujęty w niej system obejmuje wszystkie osoby posiadające stałe miejsce pobytu w Rzeczypospolitej Polskiej. Zatem zarzuty związane z naruszeniem zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową zawartym w art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, są niezasadne.

5. W nawiązaniu do zarzutu skomplikowanej procedury wykazywania uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, należy stwierdzić, że sposób wykazywania uprawnień w tym zakresie został skonstruowany tak, aby nie było konieczne wydawanie decyzji administracyjnej w przedmiocie przyznania, bądź odmowy udzielenia tego świadczenia. Na kształt ww. regulacji miała również wpływ potrzeba odstąpienia od kreowania szczególnego organu weryfikującego uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. W związku z powyższym art. 4 ustawy przewiduje wykazywanie uprawnienia do nieodpłatnej pomocy prawnej przez przedłożenie osobie udzielającej tego świadczenia dokumentów wytworzonych przez inne organy lub oświadczenia osoby uprawnionej. W celu umożliwienia tym podmiotom stwierdzenia, czy o nieodpłatną pomoc prawną zwraca się rzeczywiście osoba uprawniona, wprowadzono upoważnienie do żądania okazania dokumentu stwierdzającego tożsamość osoby uprawnionej.

6. W zakresie propozycji powiązania przedsądowej pomocy prawnej z systemem pomocy prawnej z urzędu udzielanej w toku postępowania sądowego oraz poradami obywatelskimi należy mieć po pierwsze na uwadze, iż system pomocy przedsądowej ma gwarantować dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej dla określonych w ustawie grup osób wymagających wsparcia ze strony państwa bez względu na kryterium majątkowe. Z kolei pomoc prawna z urzędu kierowana jest do osób spełniających określone kryterium majątkowe. Trzeba również wskazać, że porady obywatelskie znajdują się poza zakresem przedmiotowym ustawy. Głównym jej założeniem jest bowiem stworzenie systemu umożliwiającego dostęp do uzyskania nieodpłatnej porady prawnej przez osoby fizyczne, które z uwagi na swój status materialny lub sytuację życiową nie mają możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej.

7. W związku z przedstawieniem propozycji rozszerzenia katalogu podmiotów, które będą świadczyły nieodpłatną pomoc prawną o aplikantów radcowskich i adwokackich, bądź też osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego, uprzejmie informuję, że w wyniku prac w komisjach sejmowych uchwalona przez Sejm RP ustawa przewiduje możliwość udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej z upoważnienia adwokata lub radcy prawnego udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, przez odpowiednio aplikantów adwokackich lub radcowskich.

Brak jest natomiast argumentów, które mogłyby uzasadniać rozszerzenie katalogu podmiotów mogących świadczyć nieodpłatną pomoc prawną o osoby, które nie ukończyły wyższych studiów prawniczych. Nieodpłatna pomoc prawna ma bowiem obejmować także sporządzanie projektów pism wszczynających postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne. Niewłaściwe sporządzenie tego rodzaju pisma może mieć natomiast negatywne skutki procesowe.

8. Postulat modyfikacji art. 11 ust. 2 ustawy w zakresie, w jakim przewiduje coroczne wyłanianie organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego, którym będą powierzane do prowadzenia punkty nieodpłatnej pomocy prawnej jest niezasadny. Należy mieć bowiem na uwadze, że przyjęte rozwiązanie gwarantuje staroście możliwość weryfikacji jakości realizacji przez dany podmiot powierzonego zadania. Ponadto powierzanie ww. punktów do prowadzenia na okres dłuższy aniżeli jeden rok byłoby sprzeczne z przyjętym w ustawie sposobem finansowania przedmiotowego zadania administracji rządowej – w postaci dotacji, której wysokość będzie w myśl art. 19 ust. 2 ustawy ustalana corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu.

9. Wobec przedstawionej uwagi o braku zasadności oświadczenia przewidzianego w art. 11 ust. 4 ustawy w zakresie, w jakim wyłącza odpowiedzialność odszkodowawczą osoby z wykształceniem prawniczym oraz odpowiednim doświadczeniem, udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonym przez organizację pozarządową, pragnę podkreślić, że wyłączenie odpowiedzialności osoby, którą będzie posługiwać się organizacja pozarządowa udzielając nieodpłatnej pomocy prawnej nie oznacza, że inne podmioty odpowiedzialne za należyłą realizację zadania będą z niej zwolnione. Zgodnie bowiem z art. 417 § 2 ustawy z dnia

23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1964, z późn.zm.), jeżeli wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa.

10. Nawiązując do postulatu wprowadzenia do przedmiotowej ustawy standardów realizacji zadania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, trzeba podkreślić, że gwarancją najwyższego i profesjonalnego poziomu udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej jest powierzenie jej świadczenia adwokatom i radcom prawnym. Samorządy prawnicze tych zawodów zaufania publicznego sprawują pieczę nad należytym wykonywaniem czynności zawodowych, w tym również pomocy prawnej i jakości udzielanych porad. Adwokaci i radcowie prawni obowiązani są przestrzegać zasad etyki zawodowej. Nierzetelne udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej będzie zatem mogło stanowić podstawę odpowiedzialności dyscyplinarnej.

W tym kontekście należy wskazać również, że adwokaci i radcowie prawni posiadają obowiązkowe ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przy wykonywaniu zawodu. Gwarantuje to możliwość uzyskania odszkodowania przez osobę uprawnioną, która w wyniku uzyskania nienależytej jakości pomocy prawnej poniosła szkodę.

W punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe nieodpłatna pomoc prawna będzie również świadczona przy udziale adwokatów i radców prawnych. Natomiast doradcy podatkowi w zakresie prawa podatkowego oraz osoby, które ukończyły magisterskie studia prawnicze i posiadają odpowiednie doświadczenie, będą mogły także uczestniczyć w realizacji zadania w postaci udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonych przez ww. podmioty.

Ponadto ustawa w art. 11 ust. 6 określa standardy, które muszą spełniać organizacje pozarządowe ubiegając się o powierzenie im prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, tj.:

1) posiadanie co najmniej dwuletniego doświadczenia w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnych;

2) przedstawienie zawartych umów lub promes ich zawarcia z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub osobą z wyższym wykształceniem prawniczym oraz odpowiednim doświadczeniem;

3) dawanie gwarancji należytego wykonania zadania, w szczególności przez złożenie pisemnego zobowiązania:

a) zapewnienia poufności w związku z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej i jej dokumentowaniem,

b) zapewnienia profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności w sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów.

Niemniej jednak prawidłowe funkcjonowanie powyższych regulacji będzie poddane badaniu w wyniku corocznej oceny dokonywanej przez Ministra Sprawiedliwości, o której wynikach, zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy, będzie informował Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dokonane w ten sposób ustalenia będą stanowiły podstawę do ewentualnej optymalizacji przyjętych rozwiązań.

Ponadto prawidłowość funkcjonowania zawartej w ustawie regulacji będzie mogła być nadzorowana za pośrednictwem organu opiniodawczo-doradczego – Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, którą w myśl art. 17 ust. 1 ustawy będzie mógł powoływać Minister Sprawiedliwości. W zakresie jej kompetencji będzie m.in. analizowanie wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz zgłaszanie propozycji w zakresie usprawnienia udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

11. Wobec zastrzeżeń dotyczących art. 20 ust. 1, przewidującego przeznaczenie 3% dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania, pragnę wskazać, że przewidziana kwota jest adekwatna wobec kosztów, które będą ponoszone w tym zakresie. Przewidziane środki pieniężne mają bowiem służyć wyłącznie pokryciu kosztów związanych z organizacją realizacji zadania w postaci udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także eksploatacją lokali znajdujących się w zasobach gminy lub powiatu, udostępnianych przez te jednostki samorządu terytorialnego. Projektodawca założył, iż zdecydowana większość środków przeznaczonych z budżetu państwa na realizację przedmiotowego zadania powinna zostać przeznaczona na pokrycie kosztów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez wysoko wykwalifikowane osoby, aby zapewnić możliwie najwyższą jakość przewidzianych świadczeń.

12. Za niezasadny należy uznać zarzut, że wprowadzenie przewidzianej w ustawie regulacji będzie skutkowało ograniczeniem możliwości udzielania porad prawnych przez podmioty, które zajmują się tym obecnie. Art. 2 ust. 2 ustawy w sposób jednoznaczny wskazuje, że ustawa nie ogranicza działalności w zakresie poradnictwa prawnego. Głównym założeniem przedstawionej regulacji jest zaś stworzenie niezależnego od funkcjonującego systemu poradnictwa prawnego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Należy zatem stwierdzić, że uchwalona ustawa nie tylko stwarza możliwość wykorzystania doświadczenia i dorobku organizacji pozarządowych, ale również zachowuje wszystkie dotychczasowe formy świadczonej przez nie pomocy.

Jerzy Kozdroń

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Jerzy Kozdroń
SEKRETARZ STANU