



PREZES
NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ
Jacek Trela

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

Warszawa, dnia 3 listopada 2017 r.

L. dz.

Data wpływu *7. 11. 2017r.*

Pan Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu RP

Dot. GMS-WP-173-204/17

NRA-12-SM-1.182.2017

panom Panim Ministrom

W odpowiedzi na pismo z dnia 16 sierpnia 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie *ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw* przygotowaną przez adw. Dariusza Golińskiego i adw. dr. Karola Pachnika.

Z poważaniem

Jacek Trela

OPINIA

do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw.

W imieniu Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej przedstawiamy opinię co do niektórych rozwiązań normatywnych zawartych w wymienionym wyżej projekcie ustawy.

Zaprojektowana nowela nie usuwa możliwych do skorygowania wad uchwalonej ustawy i w tym kontekście powinna być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Uwagi o charakterze ogólnym:

Zaproponowana nowela zakłada wprowadzenie

- a) nieodpłatnej pomocy prawnej;
- b) nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

I.

W tym kontekście należy wskazać na brak adekwatności wprowadzanych rozwiązań, albowiem w treści projektowanego art. 11a (oraz w treści art. 10 i art. 11 ustawy nowelizującej), zawarto wymagania dla organizacji pozarządowych wyłącznie odnoszące się do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Projektodawca założył, że wypełnienie wymogów jak stawianych dotychczas co do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej predysponuje do udzielania nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Jeżeli tak, to w sposób nieuzasadniony nie objęto możliwością świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego profesjonalnych pełnomocników (w tym adwokatów i organów adwokackiego samorządu zawodowego).

Wydaje się uzasadnione w przypadku - utrzymania podziału co do wprowadzenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego - podzielenie wykonywania zadań ustawowych w ten sposób, że nieodpłatna pomoc prawna byłaby świadczona przez adwokatów i radców prawnych, a nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przez organizacje pozarządowe.

Wobec aktualnego kształtu przepisów wskazać trzeba na działania niepożądane i zapewne niezamierzone przez twórców projektu ustawy. W terminach przed ogłoszeniem konkursu na objęcie przez organizacje pozarządowe punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacje te rozsyłają zapytania do adwokatów czy zgodziliby się świadczyć nieodpłatną pomoc prawną proponując wynagrodzenie niższe niż otrzymuje z budżetu organizacja pozarządowa.

Wskazuje to z jednej strony na nieprzygotowanie organizacji pozarządowych do realizacji celów ustawy, z drugiej zaś na wyłącznie zarobkowy cel prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przez te organizacje.

II.

Obecne ukształtowanie przepisów nakazuje wypłatę wynagrodzenia już za sam fakt odbywania dyżurów w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej, które cieszą się znikomą popularnością.

W punktach tych nie można wybrać osoby, która udziela pomocy prawnej. Beneficjent nieodpłatnej pomocy prawnej nie ma wpływu na to, do specjalisty z jakiej dziedziny prawa trafi.

Postulowana jest więc taka zmiana, aby po rozdzieleniu z jednej strony na prawników profesjonalistów wykonujących nieodpłatną pomoc prawną i z drugiej strony organizacje pozarządowe świadczące nieodpłatne poradnictwo obywatelskie ukształtować system w ten sposób, aby Skarb Państwa ponosił koszty faktycznie udzielonej pomocy prawnej, a nie gotowości do udzielenia takiej pomocy.

III.

Uzasadnione byłoby wprowadzenie stawki za świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej ustalonej w rozporządzeniu Prezydenta RP równoważnej z zapisem §6 pkt 6 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sądem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 maja 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 938).

IV.

W celu dodatkowego obniżenia kosztów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz jej profesjonalizacji postuluje się możliwość swobodnego wyboru osoby udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej spośród adwokatów, którzy zgłosili gotowość do udzielania takiej pomocy prawnej i których listy imienne zostaną przekazane przez Okręgowe Rady Adwokackie poszczególnym starostom.

Postuluje się także umożliwienie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego w kancelariach profesjonalnych prawników (w tym adwokackich), co po pierwsze rozszerza zakres miejsc gdzie pomoc prawną można uzyskać, po drugie

jest wypadkową zmiany systemu wynagradzania, a więc odejścia od obowiązkowych i płatnych dyżurów.

Możliwe też powinno być udzielanie nieodpłatnych porad płatnych w lokalach wyznaczonych przez starostów po uprzednim umówieniu terminu porady.

Uwagi szczególne do zaproponowanych zmian:

Rozszerzenie kręgu beneficjentów

Dodany przez art. 1 pkt 6 lit. a tiret 3 pkt 1a) jest nieprecyzyjny. Projektodawca nie wskazał, czy proponowana nowelizacja dotyczy przeciętnego dochodu na członka rodziny, czy też dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę (jak to ma miejsce w ustawie z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci). Można założyć, że intencją projektodawcy było włączenie do kręgu beneficjentów ustawy osób, u których w rodzinie przeciętny dochód na 1 osobę nie przekracza kwoty 2000 zł. Dlatego też wskazane byłoby podczas prac legislacyjnych nad projektem ustawy sprecyzowanie zapisu w celu wyeliminowania trudności interpretacyjnych.

Wskazać należy, że w przypadku uznania, że kwoty graniczne dotyczą przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia na członka rodziny (3000 zł w przypadku osób prowadzących gospodarstwo jednoosobowe oraz 2000 zł w pozostałych przypadkach), to wskaźniki te znajdują się powyżej lub znacznie powyżej przeciętnego poziomu tego wskaźnika podanego przez Główny Urząd Statystyczny za rok 2016. W 2016 roku według danych GUS przeciętny miesięczny dochód na 1 osobę w gospodarstwie domowym wyniósł 1475 zł. Oznacza to, że beneficjentami ustawy w przypadku gospodarstw jednoosobowych będą osoby, których poziom dochodów wynosi 203% przeciętnego dochodu, natomiast w pozostałych przypadkach poziom dochodów wynosi 135,6% przeciętnego dochodu podanego przez Główny Urząd Statystyczny. Wskazać należy także, że począwszy od 2004 r. udział wydatków na gospodarstwo domowe w dochodzie systematycznie spada z poziomu 95,4% w 2004 r. do poziomu 76,7% w roku 2016. Odnosząc się do danych statystycznych, przeciętne wynagrodzenie w II kwartale 2017 r. wyniosło 4220,69 zł (co odpowiada dochodowi na poziomie 3007 zł). Wprowadzenie proponowanego *cenzusu* majątkowego spowoduje w przypadku osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo objęcie nieodpłatną pomocą prawną osób, które uzyskują przeciętne wynagrodzenie. W przypadku osób samotnie wychowujących dwójkę dzieci pomocą zostaną objęte osoby o wynagrodzeniu 8515 zł (co daje 2000 zł/osobę). W przypadku zaś rodziny czteroosobowej, gdzie dwójka osób dorosłych pobiera wynagrodzenie pomocą objęte będą osoby pobierające wynagrodzenie miesięczne w wysokości 5614 zł. Oznacza to, że pomocą prawną dla tej kategorii beneficjentów objęte będą osoby, których wynagrodzenie znacząco przekracza

przeciętne miesięczne wynagrodzenie. Dlatego też niezasadnym wydaje się objęcie systemem nieodpłatnej pomocy prawnej osób, których dochody są wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Proponowana zmiana stoi także w sprzeczności z proponowanym dodaniem do kategorii beneficjentów ustawy osób, którym zostało przyznane świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. W tym przypadku kryterium dochodowe jest bardziej restrykcyjne i wynosi 800 zł na osobę lub 1200 zł na osobę w przypadku, gdy członkiem rodziny jest dziecko niepełnosprawne.

O ile, uwzględniając kryterium dochodowe, dodanie do kręgu beneficjentów osób, którym zostało przyznane świadczenie wychowawcze na pierwsze dziecko na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci wydaje się być zasadne, to rozszerzenie kręgu beneficjentów o osoby, których średnie wynagrodzenie znacząco przewyższa poziom przeciętnego wynagrodzenia wydaje się niezasadne.

Dodatkowo wskazać należy, że projekt ustawy wprowadza kazuistycznie rozszerzony krąg beneficjentów. Obliguje to osoby udzielające pomocy prawnej do odbierania wielu oświadczeń/zaświadczeń, co może spowodować, że znaczna część czasu przeznaczanego na poradnictwo prawne wykorzystana będzie na czynności administracyjne/weryfikacyjne co wpłynie niekorzystnie na sprawność udzielania porad.

Wprowadzenie nowej instytucji – nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

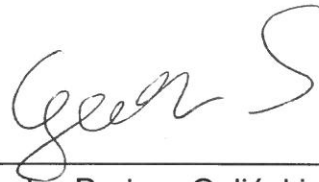
Z definicji nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wynika, że dotyczy ona znacznie szerszego katalogu spraw niż nieodpłatna pomoc prawna, gdyż brak jest wyłączenia analogicznego jak w przypadku nieodpłatnej pomocy prawnej (wyłączenie spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej). Dlatego też w świetle zapisów nowelizowanej ustawy poradnictwem obywatelskim objęte byłyby również sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ponadto wskazać należy, że definicja poradnictwa obywatelskiego jest w rzeczywistości również udzieleniem pomocy (porady) prawnej (przy założeniu, że osoba zainteresowana samodzielnie zamierza rozwiązać problem). Dlatego też niecelowym jest wprowadzenie w nowelizowanej ustawie nowej instytucji (poradnictwa obywatelskiego), które jest bez wątpienia formą udzielenia pomocy prawnej, przy czym wymagania stawiane osobom udzielającym poradnictwa obywatelskiego są znacząco niższe niż w przypadku udzielania pomocy prawnej.

Uwagi dotyczące obsługi punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przysługujących organizacjom pozarządowym .

W trakcie obowiązywania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej okazuje się, że rola organizacji pozarządowych ogranicza się do roli pośrednictwa pomiędzy adwokatem a organizacją, przy czym z ukazujących się ogłoszeń wynika, że organizacje pozarządowe oferują adwokatom wynagrodzenie za pełnienie dyżurów w kwocie niższej niż otrzymywana dotacja (np. 4000 zł brutto w przedziale miesięcznym). Oznacza to, że pozostała część kwoty przeznaczona na świadczenie usług prawnych wykonywanych przez profesjonalistów zasila budżet organizacji pozarządowych. Takie rozwiązanie wydaje się niecelowe i w celu wyeliminowania nieprawidłowości w tym zakresie (przeznaczenie środków z dotacji celowej na cele niezwiązane z nieodpłatną pomocą prawną) powinno ulec zrewidowaniu podczas prac nad ustawą.



adw. dr Karol Pachnik
Pełnomocnik Prezesa NRA
ds. legislacji



adw. Dariusz Goliński
Pełnomocnik Prezesa NRA
ds. legislacji