

**Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 9  
października 2017 roku**

w sprawie przedstawionej przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy  
z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej  
(druk sejmowy nr 1868)

Samorząd zawodowy radców prawnych wspierał inicjatywę uchwalenia regulacji prawnej mającej na celu ułatwienie obywatelom uzyskanie nieodpłatnej pomocy prawnej przez osoby najbardziej potrzebujące. Wyrazem tego był nasz aktywny udział w pracach nad stworzeniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, a także istotne zaangażowanie radców prawnych świadczących pomoc prawną w jego ramach.

Wyrażamy przekonanie, że każda zmiana obowiązujących regulacji w zakresie funkcjonowania instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej powinna zmierzać do zachowania podstawowego celu jaki przed nią postawiono. Celem tym pozostaje bowiem istnienie rozwiązań, które mają **gwarantować** możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej tym obywatelom, których **stan majątkowy nie pozwala na samodzielne pokrycie kosztów porady prawnej**. Podkreślamy, że obowiązkiem państwa jest kreowanie **efektywnych i spójnych rozwiązań prawnych** gwarantujących swym obywatelom równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości mają gwarantować – obok systemu nieodpłatnej pomocy prawnej – również regulacje prawne dotyczące kosztów postępowań sądowych, czy też regulacje umożliwiające uzyskanie wsparcia profesjonalnego pełnomocnika z urzędu przed sądem. Wyłącznie normatywna spójność wskazanych powyżej rozwiązań pozwoli w rzeczywisty sposób zrealizować obowiązki państwa w tym zakresie. Za konieczne uznajemy więc „systemowe podejście” do nowelizacji wszystkich regulacji prawnych realizujących równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Z zainteresowaniem przyjmujemy inicjatywę Pana Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. Wyrażamy gotowość do współuczestniczenia w tworzeniu dobrego prawa, również w tym zakresie.

Będziemy wspierać każdą aktywność władz publicznych, której skutkiem będzie usprawnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Powinno to – w naszym przekonaniu – zmierzać do:

- 1) dokonania obiektywnej oceny oraz ściśle powiązanej z tą oceną ewentualnej modernizacji przepisów:

1. a) określających krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, tak aby umożliwić uzyskanie tej pomocy rzeczywiście potrzebującym;
  2. b) określających zakres czynności dostępnych w ramach tego systemu, przy jednoznacznym założeniu konieczności zapewnienia bezpieczeństwa prawnego jego beneficjentom;
- 2) zagwarantowania równej jakości świadczonej pomocy prawnej w ramach tego systemu;
- 3) zwiększenia roli systemu edukacji prawnej, również przy współdziałaniu samorządów zawodowych radców prawnych i adwokatów.

Z powyższych powodów, jesteśmy przekonani o konieczności podjęcia poważnej debaty publicznej nad kształtem regulacji prawnych zapewniających **równy dostęp do wymiaru sprawiedliwości**. Reforma systemu nieodpłatnej pomocy prawnej powinna być w związku z tym ściśle powiązana z dyskusją i pracami parlamentarnymi nad zapowiadaną przez Rząd rychłą reformą Kodeksu postępowania cywilnego.

Poniżej odniesiemy się do niektórych kwestii zawartych w proponowanej nowelizacji ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, wyrażając gotowość przedstawiania skonkretyzowanych poprawek przepisów ustawy w toku prac przed odpowiednią komisją sejmową.

W pierwszej jednakże kolejności uważamy za niezbędne wskazanie, że projekt prowadzi do objęcia regulacją nowelizowanej ustawy znacznie szerszego niż obecnie zakresu przedmiotowego. Świadczy o tym już sama zmiana tytułu ustawy, a także rozdziału 2 (wprowadzenia art. 3b). Dotyczy to w objęcia przepisami ustawy poradnictwa obywatelskiego. Projektodawca nie przewiduje jednak zmian art.28 ustawy, który określa maksymalne limity wydatków budżetu państwa jakie przeznaczają się na wykonywanie zadań objętych ustawą do roku 2025. Obecnie na finansowanie organizowania poradnictwa przeznaczane są inne środki (również pozabudżetowe, w tym z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki), niż limitowane w/w przepisem ustawy jedynie na jej dotychczasowy i wyraźnie zdefiniowany zakres przedmiotowy. Przyjęcie projektowanej nowelizacji bez rewizji wspomnianego przepisu skutkowałoby wyraźnym, choć być może niezamierzonym, zmniejszeniem środków przeznaczonych na nieodpłatną pomoc prawną i edukację prawną.

#### **Proponowany obszar nowelizacji zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej**

Proponowana nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (dalej: „ustawa o npp”) obejmuje rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego tejże ustawy.

Projekt podtrzymuje kryterium stosowane do tej pory jako podstawowe (uzyskanie statusu beneficjenta świadczenia z pomocy społecznej), obok którego wprowadzone zostało kryterium dochodowe nawiązujące do pojęcia dochodu na członka rodziny w rozumieniu wynikającym z ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1518 ze zm.).

Należy ponownie podkreślić, że potencjalna nowelizacja rozwiązań obejmujących ewentualne poszerzenie zakresu beneficjentów systemu npp powinna uwzględniać podstawowy cel uchwalenia tejże ustawy, jakim było dążenie do zapewnienia równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Mając powyższe na uwadze, będziemy wspierać wszystkie te działania ustawodawcy, które zostaną ukierunkowane na obejmowanie systemem o npp, tych którzy obiektywnie takiej pomocy potrzebują.

Za szczególnie istotne i godne poparcia należy uznać propozycję zawartą w projektowanym art. 4 ust. 1 pkt 16, dotyczącym włączenia do systemu npp osób uzyskujących wizę repatriacyjną i powracających do Polski z terenów niektórych byłych republik ZSRR.

Projektodawca tworzy dziewięć nowych grup uprawnionych do skorzystania z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Powyższe rozwiązanie jest oparte na postulatach zgłaszanych w ostatnich miesiącach przez liczne organizacje domagające się znacznego poszerzenia zakresu podmiotowego uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Co więcej, organizacje te widziały właśnie w dotychczasowym katalogu osób uprawnionych, główną przyczynę małej skuteczności systemu. Posługiwanie się tego rodzaju kazuistycznymi rozwiązaniami nie może prowadzić do ujęcia w ramach katalogu wszystkich osób, które zgodnie z celami przedmiotowej ustawy powinny mieć prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej. Projektodawca nie skorzystał z możliwości uproszczenia katalogu kategorii osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności poprzez konsekwentne posłużenie się kryterium dochodowym lub poprzez podjęcie próby zastosowania kryteriów otwartych, w odniesieniu do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej, a nie spełniających kryterium dochodowego. Jak się wydaje, posłużenie się bardziej ogólnymi kryteriami może prowadzić do zauważalnej zmiany w zakresie wykorzystania zasobów systemu o npp (co jest istotnym postulatem wielu podmiotów zainteresowanych w dalszym zwiększaniu efektywności systemu npp). Proponowane rozwiązanie może jednocześnie komplikować proces gromadzenia danych o funkcjonowaniu systemu oraz dokumentowania świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. **Za właściwe należy więc uznać normatywne ustanowienie dodatkowego kryterium odnoszącego się do dochodu dla możliwego kwalifikowania większości ze wskazywanych w nowelizacji grup osób do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.**

W projekcie nowelizacji ustawy przewiduje się taką modyfikację art. 3 ust. 1, zgodnie z którą nieodpłatna pomoc prawna obejmuje także poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej

uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, „w tym również w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, sądowym lub sądowno-administracyjnym”. Jak się wydaje, intencją projektodawcy jest więc powiązanie regulacji ustawowych z postępowaniami sądowymi, m.in. poprzez umożliwienie uzyskania w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej informacji prawnej nie tylko na etapie przedsądowym, ale również w toku postępowania.

W opinii samorządu zawodowego radców prawnych, **nieodpłatna pomoc prawna powinna obejmować wyłącznie etap przedsądowy**. Trudno uznać, aby w trakcie udzielania porady w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej, osoba udzielająca takiej pomocy, mogła w sposób zapewniający zachowanie bezpieczeństwa obrotu prawnego udzielić takiej pomocy. Podkreślić należy szczególnie trudność w zapoznaniu się przez osobę świadczącą nieodpłatną pomoc prawną z aktami sprawy.

Pozytywnie należy ocenić zmianę w zakresie art. 3 ust. 1 pkt 3, gdzie wyrażenie „udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma” zostało zastąpione przez „sporządzenie projektu pisma”, co stanowi powrót do wersji tego przepisu obecnego

w jednej z wersji proponowanych projektów w toku procedury legislacyjnej dotyczącej tejże ustawy. Zmiana ta likwiduje niepraktyczne rozróżnienie pomiędzy pomocą w sporządzeniu projektu pisma a jego sporządzeniem, uwalniając osoby świadczące pomoc prawną od rozstrzygania, w którym miejscu kończy się „pomoc”, a następuje już „sporządzenie” projektu pisma.

Z kolei, w art. 3 ust. 1 pkt 4, dotyczącym formy pomocy polegającej na „sporządzeniu projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowno-administracyjnym” dodano wyrażenie „w tym poinformowanie o kosztach postępowania oraz o ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową”. Przedmiotowa zmiana zasługuje na pozytywną ocenę – jej wyraźne określenie przez projektodawcę spełnia istotną rolę edukacyjną wobec osób uprawnionych wskazując im konkretną kategorię informacji, jakich mogą się domagać od świadczeniodawcy. Jak się wydaje, bardziej prawidłowym rozwiązaniem legislacyjnym byłoby jednak wydzielenie tej szczególnej kategorii informacji prawnej do osobnego punktu w art. 3 ust. 1.

Warte zauważenia jest również to, że projektodawca nie usunął wątpliwości związanej z tym, czy pojęcie pomocy prawnej obejmuje również pomoc w sporządzeniu wniosku o wyznaczenie obrońcy z urzędu w postępowaniu karnym.

## **Wprowadzenie nowej formy pomocy prawnej: nieodpłatnej mediacji**

Co do zasady należy ten kierunek zmian ocenić pozytywnie, mając na uwadze powszechnie znane i dyskutowane w literaturze zalety mediacji jako metody rozwiązywania sporów. Z uzasadnienia Projektu nie wynika, czy w toku opracowywania odpowiednich przepisów sięgnięto do dorobku nauki prawa dotyczącego różnorodnych trudności i barier związanych z wprowadzaniem mediacji do polskiego systemu prawnego. Niemniej jednak, wprowadzenie nieodpłatnej mediacji jako formy pomocy do funkcjonującego systemu może zwiększyć świadomość społeczeństwa w zakresie możliwości skorzystania z tej formy rozwiązywania sporów.

Projektodawca nie wprowadza *de facto* samej usługi nieodpłatnej mediacji, lecz szereg różnorodnych usług mających znaczenie w związku z oraz w odniesieniu do funkcjonowania mediacji w polskim systemie prawnym (por. projektowany art. 3a ust. 1).

Rozwiązania związane z wprowadzeniem nieodpłatnej mediacji do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej powinny być ocenione pozytywnie. Mogą się one przyczynić do popularyzacji tej formy rozwiązywania sporów w Rzeczypospolitej Polskiej. Wdrożenie tych rozwiązań winno być jednak poprzedzone ustaleniem, jaka liczba osób w Polsce spełnia przesłanki uznania ich za mediatorów w rozumieniu Projektu, jak również potwierdzeniem, że istniejąca baza lokalowa punktów pomocy prawnej pozwala na prowadzenie mediacji zgodnie ze standardami dotyczącymi stosowania tej formy rozwiązywania sporów.

### **Status Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej**

Problematyka Rady, jako organu opiniodawczo – doradczego Ministra Sprawiedliwości regulowana jest dotychczas w rozdziale 4 ustawy (art. 17-18). Proponowane zmiany wynikają w szczególności z wcześniejszej propozycji projektu – włączenia do systemu kształtowanego ustawą nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Stąd też proponuje się zmianę nazwy Rady na Radę Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej, a jej zadania wskazane w art. 17 ust. 3 uzupełnia się poprzez odniesienie dotychczasowych regulacji także do nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Należy wskazać, że przedstawiona w projekcie nowelizacji redakcja art. 18 ust. 2 może prowadzić do takiej interpretacji unormowań w zakresie odwoływania członków Rady, że jedynie w przypadku przedstawiciela Prezydenta Minister ograniczony będzie w możliwości jego odwołania, które może nastąpić wyłącznie na wniosek Prezydenta. W pozostałych przypadkach odwoływanie byłoby nieskrępowaną domeną Ministra. Za rozwiązanie pełniej odpowiadające standardom demokratycznym uznać należałoby, że odwoływanie wszystkich przedstawicieli różnych gremiów i instytucji (z oczywistym wyłączeniem przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości) powinno następować na wniosek lub w uzgodnieniu z tymi gremiami lub instytucjami.

Tym samym, za niepożądaną należy uznać możliwość odwołania członka Rady wskazanego m.in. przez Krajową Radę Radców Prawnych mocą indywidualnej, niekonsultowanej decyzji Ministra, wobec czego zasadnym byłoby dążenie do zmiany regulacji w zakresie odwoływania członków Rady.

### **Edukacja prawna**

Dotychczasowy rozdział 3 ustawy, zatytułowany „Edukacja prawna” w projekcie zmienia tytuł na „Zadania z zakresu edukacji prawnej pozostające we właściwościach organów administracji publicznej”. Zabiegowi temu towarzyszy wprowadzenie do ustawy nowego art. 3c, definiującego pojęcie edukacji prawnej w sposób odpowiadający dotychczasowej treści art. 14. Zmieniony przepis art. 14 normuje zasadę ogólną, że organy administracji publicznej, realizując pozostające w ich właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania, o których mowa w art. 3c. W nowym art. 3c ust. 2 stanowi jeszcze, że zadania w zakresie edukacji prawnej mogą być realizowane w formach, które w szczególności polegają na opracowywaniu informatorów i poradników, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów, rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu i innych form komunikacji przyjętych zwyczajowo, w tym prowadzeniu kampanii społecznych.

Przesunięciu definicji zakresu edukacji prawnej, objętej ustawą, do rozdziału 2 (którego zmianę tytułu przewiduje projekt; jest „Nieodpłatna pomoc prawna”, ma być – „Nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie oraz edukacja prawna”) towarzyszy nowa redakcja art. 11 ust. 7 ustawy. W zdaniu drugim tego przepisu statuuje się zasadę, że w ramach umowy o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej powiat powierza organizacji pozarządowej zadania z zakresu edukacji prawnej, realizowane na podstawie problemów zgłaszanych w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok w każdym punkcie w formach, o jakich mowa w art. 3c ust. 2, przy czym starosta może określić preferowane formy realizacji zadań w zakresie edukacji prawnej. Rozwiązaniem tym towarzyszy zmieniona regulacja art. 20 ust. 1. Stosownie do niej 94% dotacji na sfinansowanie zadań objętych ustawą ma być przeznaczone na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6, 3% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno – technicznej zadań i 3% na zadania z zakresu edukacji prawnej, powierzone organizacji pozarządowej w trybie art. 11 ust. 7.

Zaproponowane zmiany w zakresie edukacji prawnej wskazują jako realizatorów zadań w tej mierze, finansowanych z ustawy, wyłącznie organizacje pozarządowe. Abstrahując od wielkości kwot przypadających na to zadanie, pominięcie możliwości jego realizacji i finansowania w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej przez radców prawnych i adwokatów nie znajduje uzasadnienia. Radcowie prawni i adwokaci realizują niezależnie od ustawy, w lwiej części na zasadzie nieodpłatnej, zadania w zakresie edukacji prawnej,

zwłaszcza młodzieży szkolnej, mają w tym zakresie nie tylko oczywiste kwalifikacje, ale i bogate doświadczenie. System umów o świadczenie pomocy objętej ustawą jest obecnie tak pomyślany, że są one zawierane albo ze wskazanymi przez odpowiednie samorzady radcami prawnymi lub adwokatami, albo z organizacjami pozarządowymi. Nie da się zatem sensownie wydzielić wskazanych 3% dotacji na potrzeby edukacji w umowie z radcą prawnym lub adwokatem. Można natomiast przewidzieć, że stosowna regulacja, pozwalająca na powierzenie okręgowej izbie radców prawnych lub okręgowej radzie adwokackiej zadań edukacyjnych znalazłaby się w porozumieniu zawieranym na podstawie art. 10 ustawy.

Konkludując, zmiany regulacji w zakresie edukacji prawnej uznać należy za porządkujące materię ustawową i pożądane, wydzielenie puli pieniężnej na realizację zadań w zakresie edukacji należy przyjąć z uznaniem, jednakże powierzenie zadań z ustawy w zakresie edukacji prawnej wyłącznie organizacjom pozarządowym uznać należy za nieuzasadnione. W tym kontekście należałoby zwrócić również uwagę na proponowaną nowelizację art. 41 pkt 5a ustawy z dn. 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (art. 4 pkt 1 projektu), w którym należałoby dążyć do zapisu, że do zadań samorządu należy „współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i **edukacji prawnej**” (tekst wytłuszczony jest w ustawie i projekcie zmiany pominięty).

### **Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej w kontekście nowelizacji innych regulacji zapewniających równy dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości**

W kontekście powyższego, należy sugerować, aby w toku prac nad nowelizacją ustawy o npp, ustawodawca pochylił się również na systemem ustanawiania pełnomocników z urzędu, tak aby oba systemy pozostawały ze sobą kompatybilne.

Wątpliwości pojawiają się co do relacji pomiędzy świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej a ustanowieniem pełnomocnika z urzędu. Należy bowiem założyć, że te dwie niezależne instytucje, tj. nieodpłatna pomoc prawna i pełnomocnik z urzędu, są ze sobą ściśle powiązane. Nie można jednak przyjmować, że powinny ze sobą konkurować, lecz powinny się uzupełniać.

### **Konkluzje**

Samorząd zawodowy radców prawnych pragnie uczestniczyć w debacie dotyczącej oceny dotychczas obowiązujących regulacji obejmujących system nieodpłatnej pomocy prawnej. Za szczególnie istotną uznajemy debatę dotyczącą oceny regulacji odnoszącej się do określenia kręgu podmiotów – beneficjentów systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Uważamy, że powinien on w sposób

obiektywny zapewnić równy dostęp obywateli do wymiaru sprawiedliwości. Popieramy takie rozwiązania, których celem jest umożliwienie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej obywatelom polskim – repatriantom z obszaru niektórych byłych republik ZSRR.

Uważamy, że wraz z pracami nad usprawnieniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej ustawodawca powinien podjąć prace legislacyjne nad zmianą regulacji dotyczących ustanawiania pełnomocników z urzędu w postępowaniu sądowym. Oba systemy powinny być kompatybilne, co przyniesie najbardziej pożądane efekty z punktu widzenia ochrony praw podmiotowych obywateli. Z tego punktu widzenia, nie dostrzegamy potrzeby jakiegokolwiek rozszerzania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na poradnictwo w toczących się już sprawach sądowych.

Pozytywnie oceniamy propozycję rozwiązania związanego z wprowadzeniem mediacji do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, dostrzegając jednakże mogące się pojawić trudności w zapewnieniu standardów gwarantujących profesjonalne prowadzenie mediacji.

Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych zauważa również konieczność rozwoju systemu edukacji prawnej. Konieczny jest w tym zakresie przegląd dotychczasowych rozwiązań i przygotowanie odpowiednich propozycji zmian ustawowych.