

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw
Autor	Ministerstwo Sprawiedliwości
Projekt z dnia	31 maja 2023 r.

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Patrycja Grebla-Tarasek
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Uwaga ogólna	Podtrzymujemy uwagi, jakie wnieśliśmy do projektu zmiany ustawy z dnia 26 kwietnia 2023 r. Otrzymane przez nas odpowiedzi na uwagi w znacznej mierze nie są satysfakcjonujące i nie wyjaśniają kluczowych wątpliwości.			
2.	Uwaga ogólna	Przyjęto się, iż uwagi oraz odpowiedzi na uwagi ze strony resortu wnoszone są na tabeli uwag udostępnionej przez KWRiST. Uprzejmie prosimy o korzystanie z udostępnionego wzoru, co zaoszczędzi obu stronom pracy, przy kopiowaniu treści uwag.			
3.	Art. 1 w zakresie dodawanego art. 3 ust. 3 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym	Potrzeba doprecyzowania przepisu.	Należałoby doprecyzować, jak miałyby wyglądać pomoc prawna udzielana na piśmie. Czy należy danej osobie podsumować wizytę wskazując jakie przepisy mają zastosowanie w jej wypadku, czy też		

	<p>poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej</p>		<p>wskazać gdzie w jakich terminach ma się udać. Czy osoba taka na żądanie miałaby dostać w dniu wizyty takie podsumowanie czy też należałoby je wysłać po wizycie na jej adres mailowy czy też korespondencyjny? Należy pamiętać, że pisemne poradnictwo jest dość czasochłonne, zatem nowy obowiązek może spowodować, że z porad w danym dniu będzie mogło skorzystać mniej osób. Pobocznie wskazujemy, że jeżeli zdaniem projektodawcy uzasadnienie nie jest miejscem do precyzowania przepisów, to przepis należy doprecyzować w ustawie. Czy zdaniem Ministerstwa, jeśli udzielający porady ograniczy się do zapisania; „art. 222 § 2 k.c.” jako podsumowanie swojej porady to czy zgodnie z intencją projektodawcy pisemna pomoc prawna została udzielona prawidłowo czy też nie?</p>		
4.	<p>Art. 1 w zakresie dodawanego art. 7 ust. 2a ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej</p>	<p>System winien generować raporty, od której do której w jaki dzień, dana osoba udzielająca pomocy prawnej była zalogowana w systemie.</p>	<p>Obecnie ciężko jest zweryfikować kto i w jakich godzinach był zalogowany na dyżurze, zatem system teleinformatyczny powinien zostać tak zmodyfikowany, aby pracownik starostwa odpowiedzialny za sprawy NPP mógł wygenerować raport logowań, we wszystkich punktach w powiecie. Skoro zdaniem projektodawcy, kwestia ta ma charakter techniczny to należy wydać rozporządzenie wykonawcze, które określi jakie funkcje będzie posiadał nowy system teleinformatyczny, gdyż</p>		

			obecny ogólnie mówiąc nie jest zbyt zaawansowany i intuicyjny.		
5.	Art. 1 w zakresie dodawanego art. 8 ust. 1a ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Wykreślenie przepisu.	Uzasadnienie jak do art. 11 ust. 1.		
6.	Art. 1 w zakresie dodawanego art. 8 ust. 5a ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Ponownie wskazujemy, że weryfikacja ilości wizyt danej osoby w punkcie pomocy jest całkowicie niemożliwa, nawet „w miarę możliwości”. Przepis będzie stanowił zupełną fikcję, bo weryfikacja w praktyce będzie całkowicie niemożliwa.	Oczywiście dostrzegamy problem, nadużywania prawa do nieodpłatnej pomocy, jednak w sytuacji gdy osoba uprawniona nie będzie składała oświadczenia, a w systemie teleinformatycznym nie są odnotowywane żadne dane osobowe, umożliwiające identyfikację danej osoby, to nie ma możliwości, aby osoba udzielająca pomoc prawną zweryfikowała, czy ktoś korzystał w danym tygodniu z dwóch wizyt. Jak projektodawca zamierza dokonywać weryfikacji, skoro nie będzie wiadomo kto przychodzi na wizytę, bo nie będzie obowiązku składania oświadczenia? Nawet w chwili obecnej, osoba udzielająca pomocy prawnej np. w piątki, nie ma dostępu do danych osobowych osób uprawnionych, które były obsługiwane w punkcie prawnym od poniedziałku do czwartku. System teleinformatyczny nie pozwala też, na sprawdzenie jakie sprawy prowadzone są w danym punkcie przez inne osoby udzielające pomocy. Należy pamiętać, że często		

			<p>w danym punkcie, w każdym dniu tygodnia dyżuruje inna osoba. Weryfikacja jest całkowicie nierealna, jeżeli osoba uprawniona będzie korzystała z pomocy prawnej w różnych punktach nawet na terenie tego samego miasta.</p>		
7.	<p>Art. 1 w zakresie dodawanego art. 8 ust. 10a ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej</p>	<p>Propozycja, aby punkty były w miarę możliwości, lokalizowane w pobliżu centrum usług społecznych.</p>	<p>Centra usług społecznych są jednostkami organizacyjnymi gminy. Jedynie od dobrej woli gmin, zależy czy udostępnią powiatowi, pomieszczenia w pobliżu CUS na lokalizację punktu pomocy prawnej/poradnictwa obywatelskiego. Zwracamy uwagę, że wysokość dotacji oczywiście nie pozwala na pokrywanie kosztów wynajmu lokali. Co w sytuacji gdy gmina nie wyrazi zgody na lokalizację punktu w pobliżu CUS? Dziękujemy za sugestię dotyczącą współpracy pomiędzy gminą i powiatem – wskazujemy jednak, że do współpracy potrzeba dwóch stron. Zadanie z zakresu organizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nie jest zadaniem zleconym gminom. Z uwagi na fakt, że dotacja przeznaczona na realizację zadania jest bardzo niska, gminy nie otrzymają żadnych środków finansowych od powiatów, a więc nie będą miały wymiernych korzyści z lokalizacji punktu w siedzibie CUS. Podsumowując, tylko od dobrej woli gminy będzie zależało, czy zgodzi się na lokalizację punktu w budynku CUS, czy też nie.</p>		

8.	Art. 1 w zakresie dodawanego art. 8 ust. 10b ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Skreślenie projektowanego przepisu.	<p>Przepis nadal nie znajduje uzasadnienia. Jak pokazuje przykład ostatnich dwóch lat, na dzień 5 października, nie była jeszcze znana wysokość kwoty bazowej. Jeżeli powiat nie dysponuje swoimi lokalami wówczas zmuszony jest do poszukiwania lokalu, który udostępni mu inny podmiot bezpłatnie. Wysokość dotacji nie pozwala zupełnie na wynajem jakichkolwiek lokali (zgodnie z art. 20 ust. 1 jedynie 6% dotacji może zostać przeznaczona na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej, a i ta kwota wobec zamrożenia kwoty bazowej już nie pozwala na pokrycie realnych kosztów ponoszonych przez samorządy na obsługę zadania). Zupełnie nielogicznym jest stawianie coraz to nowych wymagań dotyczących punktów lokali w sytuacji, gdy kwota bazowa od lat stoi w miejscu. Aby zapewnić odpowiedni standard lokalowy należy również zapewnić odpowiednie środki finansowe na realizację tego celu.</p> <p>Ponadto, wątpliwym jest aby wojewoda znał warunki miejscowo-lokalowe każdego punktu tak, aby jego ewentualna opinia była w jakikolwiek sposób konstruktywna. Ponadto, prosimy o wyjaśnienie jak rozpatrywać lokalizację skrajnie niekorzystną dla mieszkańca. Zamiast nakładania na samorządy kolejnego „nadzoru” wojewody proponujemy, aby wydać wytyczne</p>		
----	---	-------------------------------------	---	--	--

			dotyczące umiejscowienia lokali, co z pewnością rozwieje wszelkie wątpliwości w tym zakresie i nie będzie wymagało zmiany materii ustawowej.		
9.	Art. 1 w zakresie dodawanego art. 8 ust. 10c ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Skreślenie przepisu.	Uzasadnienie jak do uwagi powyżej. Opinia nie będzie miała charakteru wiążącego dla starosty.		
10.	Art. 1 w zakresie zmienianego art. 8a ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Proponujemy, przy okazji nowelizacji stworzyć przepis, który nałoży na gminy obowiązek publikacji listy na stronach BIP urzędów gmin.	Ministerstwo Sprawiedliwości prawdopodobnie nie zrozumiało intencji zgłaszanej przez nas uwagi. W żadnym miejscu nie napisaliśmy, że projekt nakłada nowy obowiązek, wnosiliśmy, aby projekt naniósł obowiązek publikacji na stronach BIP urzędów gmin list.		
11.	Art. 1 w zakresie zmienianego art. 10 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Należy zmienić wskazany w art. 10 ust. 2 termin na wcześniejszy oraz wskazać termin do którego dziekani OIRP oraz ORA mają przedstawić listę radców prawnych i adwokatów do udzielania porad prawnych.	Należy mieć na względzie konieczność zapewnienia czasu na zawarcie z tymi osobami umów. Zgadza się z Ministerstwem Sprawiedliwości, że ta część propozycji jest nową propozycją, podkreślamy jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby przy okazji dużej nowelizacji ustawy, wprowadzić poprawki wskazane wprost przez stronę samorządową, do przepisów, które wymagają poprawy i w praktyce jest problem z ich stosowaniem. Podtrzymujemy także, że przy wyznaczaniu adwokatów i radców prawnych, samorządy zawodowe		

			<p>powinny być zobowiązane do brania pod uwagę wcześniejszych opinii dotyczących wywiązywania się adwokata/radcy prawnego ze świadczenia usług w punktach nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Jaki sens, zdaniem Ministerstwa będzie miało przygotowanie opinii przez starostę dotyczącej tylko wykonywania obowiązków, a nie jakości i warstwy merytorycznej udzielanych porad, skoro opinia ta nie będzie musiała zostać brana pod uwagę? Czysto hipotetycznie, do udzielania nieodpłatnych porad prawnych samorząd zawodowy może wylosować adwokata/radcę prawnego, który notorycznie nie pojawia się w punkcie albo wyznacza aplikanta na zastępstwo, a powiat będzie zobowiązany do zawarcia umowy z taką wskazaną osobą, pomimo tego, iż w opinii sygnalizował problem z rzetelnością wykonywania umowy.</p>		
12.	<p>Art. 1 w zakresie zmienianego art. 11 ust.1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej</p>	<p>Należy rozważyć umożliwienie zlecenia prowadzenia punktów przez organizacje pozarządowe w większym zakresie niż wynika to z projektowanego brzmienia ustawy.</p>	<p>W takim wypadku decyzja w sprawie zwiększenia limitu punktów obsługiwanych przez organizacje samorządowe należałaby do powiatu. Pozwoli to na zachowanie większej elastyczności i wyjście naprzeciw potrzebom mieszkańców w zakresie udzielania porad prawnych i poradnictwa obywatelskiego w punktach pomocy. Odpowiedź resortu, jest niesatysfakcjonująca. Resort nie wyjaśnił, dlaczego zasady muszą być</p>		

			sztywne (a to, że są sztywne zauważyliśmy sami formułując uwagę do poprzedniej wersji projektu).		
13.	Art. 1 w zakresie zmienianych oraz dodawanych art. 11 ust. 1, ust. 1a, ust. 1b, ust. 1c, ust. 1d, ust. 2b, 2c, ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Wykreślenie z katalogu podmiotów, którym powiat powierza punkty na prowadzenie nieodpłatnej prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa prawnego uczelni.	<p>Propozycja projektodawcy, aby do systemu NPP włączyć uczelnie, jest zupełnie nielogiczna i nieracjonalna z kilku powodów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - skoro nastąpił znaczący spadek (jak wskazuje sam projektodawca o 81%) porad udzielanych w punktach pomocy prawnej, oznacza to, że obywatele nie chcą z nich już korzystać, - jakość porad świadczonych przez studentów pomimo ich zaangażowania i nadzoru pracownika uczelni pozostawia wiele do życzenia, co wiąże się również z tym, że obywatele nie chcą z nich korzystać. Czy intencją projektodawcy jest zwiększenie czy zmniejszenie jakości porad udzielanych w punktach? - nauczyciele akademicy nadzorujący takie punkty to w dużej mierze wybitni teoretycy, którzy na co dzień nie mają do czynienia z praktyką prawa np. w kancelariach czy sądach, stąd też porady jakich udzielają studenci często mają formę akademickiego rozwiązywania casusu niż realnej pomocy (udzielonej w praktyczny a nie typowo akademicki sposób przy użyciu języka prawnego a nie prawniczego) - skoro uczelnia będzie składała ofertę i otrzymywała środki finansowe na prowadzenie poradni 		

			<p>to do kogo te środki będą trafiały? Czy będzie to opiekun poradni będący pracownikiem uczelni, czy wynagrodzenie będzie rozdzielane pomiędzy studentów? Pobocznie, wskazujemy, że jeżeli wynagrodzenie będzie wypłacane na rzecz studentów to całkowicie zaprzecza to idei pro bono (na jaką w uzasadnieniu powołuje się projektodawca) W świetle powyższego uważamy, że włączenie poradni w uczelniach do katalogu podmiotów, które mogą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, nie powinno mieć miejsca.</p>		
14.	Art. 1 w zakresie dodawanego w art. 11 ust. 3 pkt 4, ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Skreślenie przepisu.	Uzasadnienie jak powyżej.		
15.	Art. 1 w zakresie dodawanego w art. 11 ust. 6c, ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Skreślenie przepisu.	Uzasadnienie jak do art. 11 ust. 1		
16.	Art. 1 w zakresie zmienianego w art. 11 ust. 7, ust. 8, ust.	Skreślenie uczelni z możliwości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.	Uzasadnienie jak do art. 11 ust. 1		

	8a, ust. 9 pkt 2, ust. 9a, ust. 10, ust. 12 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej				
17.	Art. 1 w zakresie zmienianego art. 11 d ust, 1 i ust. 2, ust. 5, ust. 6, ust. 7, ust. 8, ust. 12, ust. 13 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Pozostawienie przepisów w obecnym brzmieniu. Postulujemy o nie ujmowaniu uczelni w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego.	Jak już wskazywaliśmy porady prawne udzielane w studenckich poradniach nie cieszą się dużym zainteresowaniem obywateli, bowiem jakość porad udzielanych w tychże punktach pozostawia wiele do życzenia. Ponadto obywatele mają większe zaufanie do radców prawnych/adwokatów niż do studentów prawa.		
18.	Art. 1 w zakresie zmienianego art. 20 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Pozostawienie przepisów w obecnym brzmieniu. Postulujemy o nie ujmowaniu uczelni w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego.	Uzasadnienie jak powyżej.		
19.	Art. 1 w zakresie zmienianego art. 28 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej	Należy podnieść limity wydatków jakie mają zostać przeznaczone z budżetu państwa na nieodpłatną pomoc prawną. W chwili obecnej wysokość kwoty bazowej nie jest wystarczająca, aby w pełni pokryć koszty organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.	Niekonkurencyjne wynagrodzenia, jakie proponowane są za udzielanie pomocy prawnej w punktach pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, mogą spowodować, że wkrótce powiaty nie będą mogły znaleźć chętnych do świadczenia tego typu usług. Wysokość kwoty bazowej, jaka została przyjęta za podstawę w 2023		

		<p>Proponujemy wprowadzenie mechanizmu waloryzacji kwoty dotacji przeznaczonej na obsługę zadania, który będzie uwzględniał rzeczywisty spadek siły nabywczej pieniądza i wzrost kosztów wynagrodzeń w gospodarce, z uwagi na fakt, że większość kosztów związanych ze świadczeniem poradnictwa to koszty pracy.</p>	<p>r., jest znacząco zaniżona, o czym świadczą następujące fakty. W pierwszy roku, w którym powiaty zaczęły realizować zadanie z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej (2016) wysokość kwoty bazowej wynosiła 5150 zł. Od stycznia 2016 r. do kwietnia 2023 r. wartość inflacji wyniosła 40,7%. Zatem wysokość kwoty bazowej, jeżeli wziąć pod uwagę wartość inflacji od 2016 roku winna wynieść w roku 2023 co najmniej 7246 zł (różnicę wysokości kwoty bazowej z uwzględnieniem wskaźnika inflacji obrazuje wykres nr 1). Jeżeli wziąć pod uwagę trend inflacyjny do końca roku 2023, to wówczas kwota bazowa powinna wynieść co najmniej 7699 zł (różnicę wysokości kwoty bazowej z uwzględnieniem trendu inflacji do końca 2023 r. obrazuje wykres nr 2). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o NPP dotacja przeznaczana jest w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych z osobami udzielającymi porad prawnych. Jak już wskazaliśmy, z uwagi na obserwowany w skali kraju proces wzrostu wynagrodzeń w gospodarce krajowej, oczekiwania finansowe osób świadczących profesjonalną pomoc prawną stale rosną. Z uwagi na to, przy ustalaniu kwoty bazowej należałoby wziąć pod uwagę przede wszystkim wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w styczniu 2016 r.</p>		
--	--	--	---	--	--

			<p>wynosiło 4101 zł. Zatem w 2016 r. kwota bazowa wynosiła 125,58% kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw. W marcu 2023 przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw w styczniu 2023 r. wyniosło 6884 zł. Gdyby przyjąć tę relację to wysokość kwoty bazowej w 2023 r. powinna wynosić 8645 zł (różnicę tę obrazuje wykres nr 3). Warto przypomnieć, że w 2015 r. gdy przyjmowano ustawę, wysokość kwoty bazowej ustalono m.in. w oparciu o mechanizm ustalania wynagrodzenia zasadniczego prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce wynagrodzenia zasadniczego. Wtedy przyjmowano, że wysokość wynagrodzenia osób udzielających nieodpłatnych porad prawnych powinna wynosić 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce. Przyjmując ten wskaźnik kwota bazowa na rok 2023 winna być ustalona na poziomie 7523 zł. Różnicę pomiędzy wysokościami kwoty bazowej a kwotą bazową z uwzględnieniem mnożnika opartego o wynagrodzenie zasadnicze prokuratora obrazuje wykres nr 4. Niezależnie od tego jaką metodologię przyjąć, każdy wynik w sposób jasny pokazuje, że kwota bazowa oraz powiązany z nią limit wydatków są zdecydowanie zaniżone.</p>		
--	--	--	---	--	--

			<p>Zauważamy, że limity w nowej wersji zostały podniesione, jednak wskazujemy, że nadal są to kwoty zaniżone. Podniesienie kwoty o 695 547 zł w roku 2026 oraz 869 392 zł w perspektywie roku 2035, uznajemy za niewystarczające.</p> <p>Ponadto, uprzejmie przypominamy Ministerstwu Sprawiedliwości, że w ubiegłym roku kiedy opiniowane było rozporządzenie w sprawie wysokości kwoty bazowej na rok 2023, podczas którego wnosiliśmy o podniesienie kwoty bazowej, która obecnie nie wystarcza na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadania zleconego z zakresu administracji rządowej jakim jest organizacja punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, to samo Ministerstwo tłumaczyło, że nie może podnieść kwoty bazowej, bo musi zachować limit wskazany w ustawie. Zatem nie przyjmujemy odpowiedzi na uwagę sformułowanej w ten sposób, bowiem mija się ona z prawdą.</p> <p>Pobocznie wskazujemy, że dziękujemy resortowi za zauważenie, że propozycja waloryzacji kwoty jest zasadna i tym samym prosimy o wprowadzenie w życie tego spostrzeżenia.</p>		
--	--	--	--	--	--

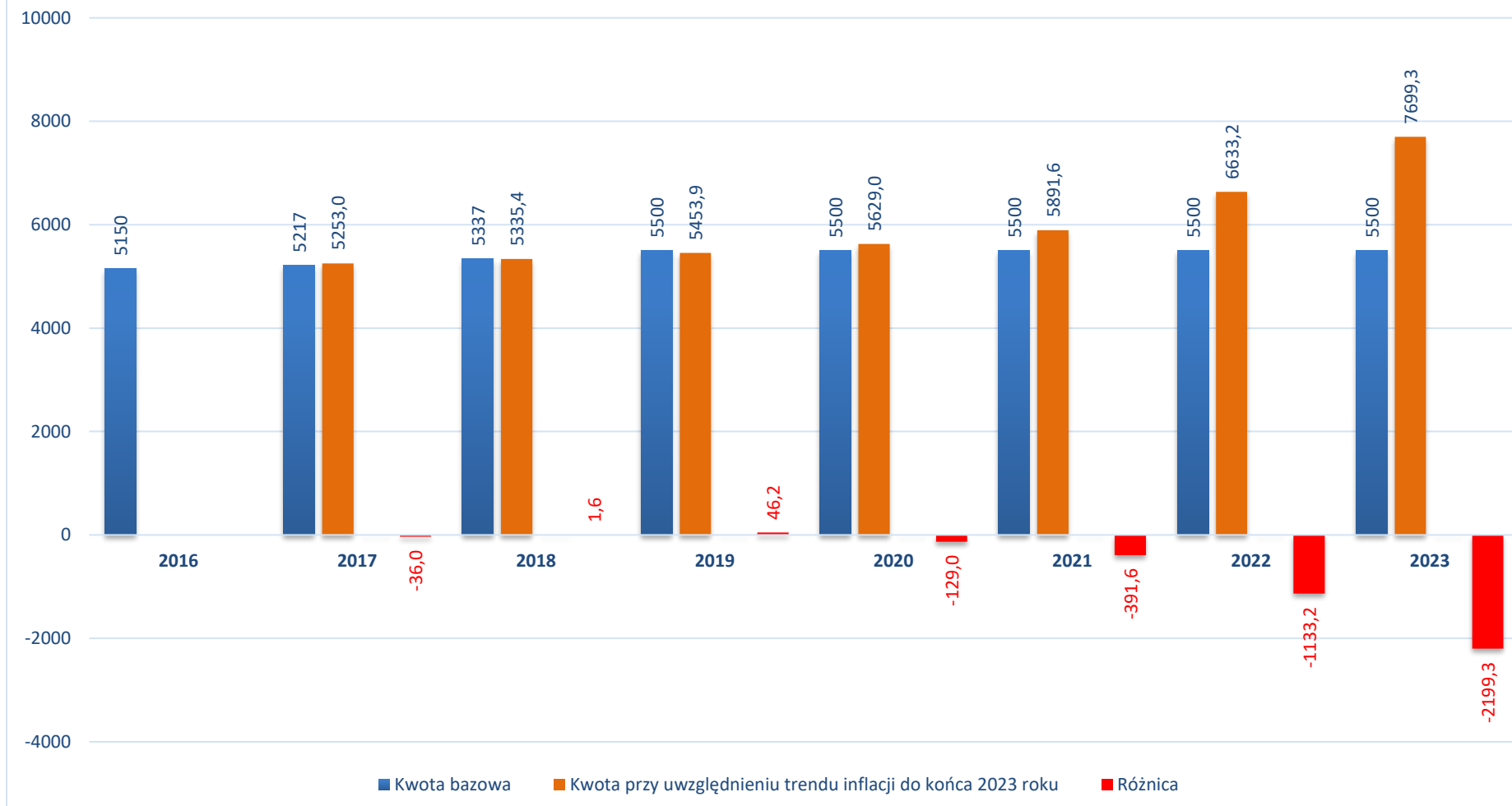
Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu inflacji od 2016 roku



Wykres nr 1

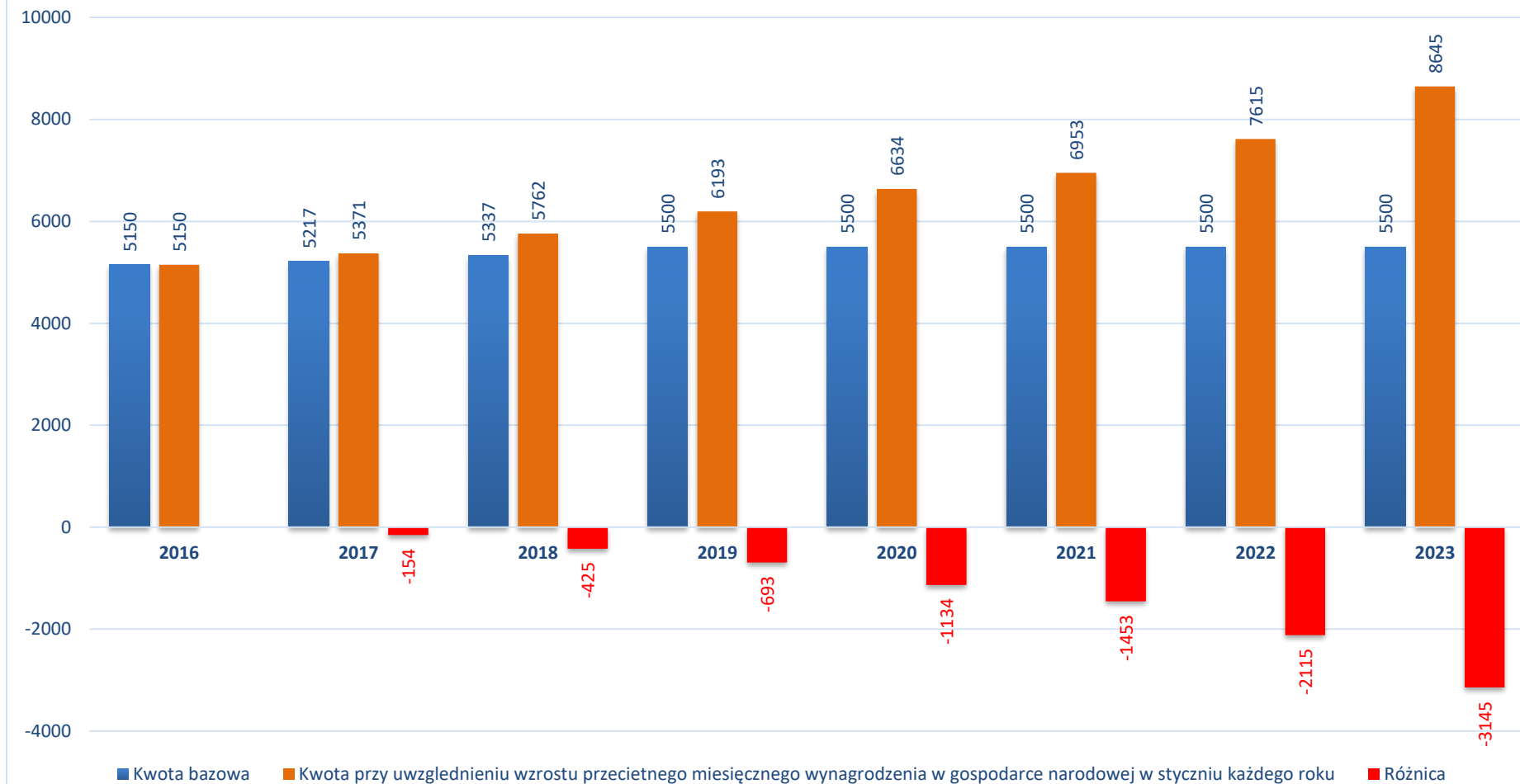
Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu trendu inflacji do końca 2023

r.



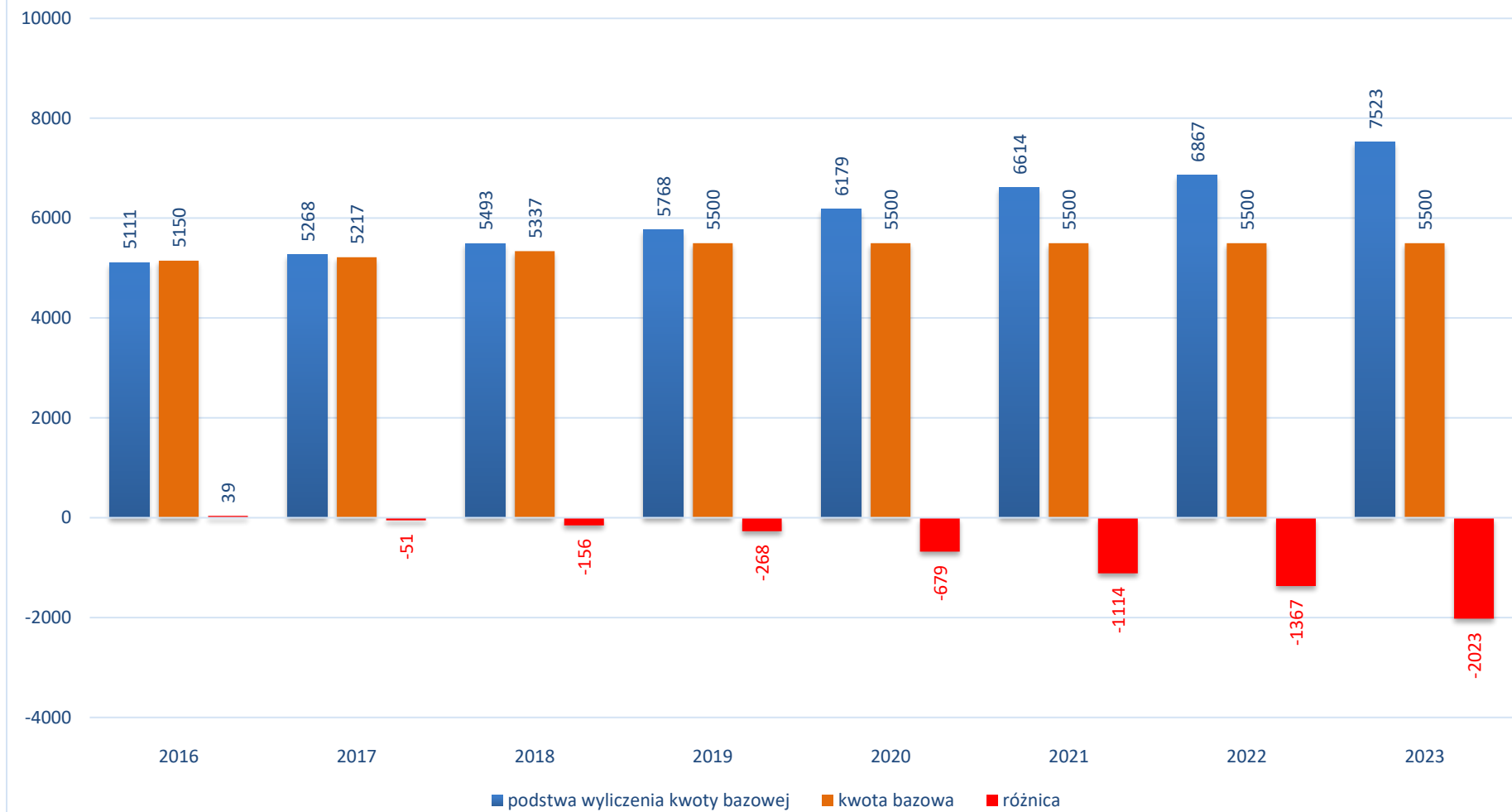
Wykres nr 2

Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu stosunku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej do kwoty bazowej jaki istniał w 2016 r.



Wykres nr 3

Luka w wysokości kwoty bazowej przy uwzględnieniu, że kwota bazowa powinna wynosić 2/3 wynagrodzenia prokuratora prokuratury rejonowej w pierwszej stawce wynagrodzenia zasadniczego



Wykres nr 4