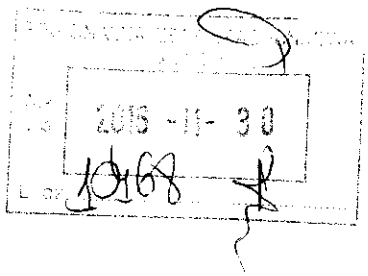
URZĄD MIASTA ŁODZI
DEPARTAMENT OBSŁUGI ADMINISTRACJI
WYDZIAŁ ZARZĄDZANIA
KONTAKTAMI Z MIESZKAŃCAMI
90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104
tel. 42 638-53-15, 42 638-42-68

Łódź, dnia 30 listopada 2016 r.

2016 -11- 30
10168



DOA-ZKM-IV.3026.14.2016

PE Sprawek + Zespół
na kolegium
P. I Zielińska
30 XI 16

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi

ul. Zamenhofa 10

90-431 Łódź

W załączeniu przesyłamy wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie zastosowania przepisów o finansach publicznych - interpretacji dotyczącej wydatkowania części dotacji przeznaczonej na nieodpłatną pomoc prawną w zakresie kosztów obsługi organizacyjno – technicznej zadania.

Nadmieniam, że od dnia 1 stycznia 2016 r. Urząd Miasta Łodzi realizuje to zadanie na podstawie Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej prowadząc 28 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

ZASTĘPCA DYREKTORA
WYDZIAŁU ZARZĄDZANIA
KONTAKTAMI Z MIESZKAŃCAMI
Małgorzata Markowska

WNIOSEK O UDZIELENIE WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE STOSOWANIA PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH

Podstawa prawna: *Art. 13 pkt 11 ustawy z dnia 7 października 1992 o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.)*

A. ADRESAT WNIOSKU

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź

B. DANE WNIOSKODAWCY

B.1. DANE IDENTYFIKACYJNE

Rodzaj wnioskodawcy (zaznaczyć właściwy kwadrat)

1. jednostka samorządu terytorialnego	2. związek międzygminny	3. stowarzyszenie gmin, gmin i powiatów
4. związek, stowarzyszenie powiatów (w tym samorządowe osoby prawne)	5. samorządowe jednostki organizacyjne (w zakresie ich wykorzystania)	6. beneficjenci dotacji z budżetów jst

Nazwa pełna

Urząd Miasta Łodzi

B.2. ADRES SIEDZIBY

Powiat	Gmina	Miejscowość
Łódź		**Łódź**
Ulica	**Nr domu**	**Nr lokalu**
Piotrkowska	**104**	
Kod pocztowy	**Poczta**	
90-926		

B.3. WSKAZANIE PRZEPISÓW O FINANSACH PUBLICZNYCH BĘDĄCYCH PRZEDMIOTEM WYJAŚNIENIA W ZAKRESIE ICH STOSOWANIA

Należy wskazać jednostki redakcyjne przepisów wraz z nazwą aktu prawnego do każdego zaistniałego stanu faktycznego lub zdarzenia przyszłego (bez przytaczania treści przepisów)

Art. 44 i art. 127 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.(Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z póź. zm.)

C. PRZEDSTAWIENIE ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO (STANÓW FAKTYCZNYCH), ZDARZENIA PRZYSZŁEGO (ZDARZEŃ PRZYSZŁYCH I PYTANIA (PYTAŃ)

Krótki opis stanu faktycznego (stanów faktycznych), zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych), bez dokumentacji sprawy.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej nakłada na powiat zadanie zorganizowania punktów, w których świadczona będzie nieodpłatna pomoc prawna dla mieszkańców. Jest to zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej.

Zgodnie z art. 20 ustawy dotacja na finansowanie zadania jest przeznaczana w 97% na wynagrodzenia z tytułu umów z radcami prawnymi/adwokatami oraz na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowe; a 3 % - na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania.

Pytanie (pytania) przyporządkowane do stanu faktycznego (stanów faktycznych) lub zdarzenia przyszłego (zdarzeń przyszłych) przedstawionego wyżej

Czy w ramach 3% dotacji na obsługę organizacyjno-techniczną można przeznaczyć część środków na wynagrodzenie (w tym nagrodę) pracownikowi wykonującemu obsługę tego zadania – np. przygotowywanie dokumentacji, zbieranie kart, przygotowywanie zbiorczej informacji do Urzędu Wojewódzkiego z udzielonej pomocy itp.?

D. WŁASNE STANOWISKO W SPRAWIE OCENY PRAWNEJ ZAISTNIAŁEGO STANU FAKTYCZNEGO LUB ZDARZENIA PRZYSZŁEGO

Stanowisko wnioskodawcy do pytania (pytań) przedstawionego w części C.

Ustawa nie definiuje pojęcia „kosztów organizacyjno-technicznych" zadania. Naszym zdaniem do kosztów przynależą wszystkie wydatki zarówno osobowe (wynagrodzenie), jak i rzeczowe związane z realizacją zadania wynikającego z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

Data wypełnienia wniosku	Imię i nazwisko wnioskodawcy lub osoby upoważnionej	Podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej
30.11.2016	*Małgorzata Markowska* Z-ca Dyrektora Wydziału Zarządzania Kontaktami z Mieszkańcami	

REGIONALNA IZBA
OBRACHUNKOWA
W ŁODZI

ul. Zamenhofa 10, 90-431 Łódź
tel. (42) 636 68 96, 636 69 11, fax (42) 636 74 24

Łódź, dnia 5 grudnia 2016r.

Pani
Małgorzata Markowska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Zarządzania
Kontaktami z Mieszkańcami

Urząd Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WA 4120-13/2016-w

W odpowiedzi na pismo Pani Dyrektor z dnia 30 listopada 2016 roku zawierające wniosek o udzielenie wyjaśnienia w zakresie stosowania przepisów o finansach publicznych, to jest wskazanie: czy w ramach 3% dotacji na obsługę organizacyjno-techniczną zadania nieodpłatnej pomocy prawnej można przeznaczyć część środków na wynagrodzenie (w tym nagrodę) pracownikowi wykonującemu obsługę tego zadania – przekazuję w załączeniu kopię pisma Wydziału Nieodpłatnej Pomocy Prawnej w Ministerstwie Sprawiedliwości kierowanego do Dyrektora Wydziału Prawnego, Nadzoru i Kontroli Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi – zawierające m.in. stanowisko Ministerstwa Sprawiedliwości odnośnie kwestii będącej przedmiotem pisma Pani Dyrektor.

Z poważaniem

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

W załączeniu:
Kopia pisma Ministerstwa Sprawiedliwości z dnia 24 czerwca 2016 roku znak: DZP-VII-5642-19/16/6.

MINISTERSTWO
SPRAWIEDLIWOŚCI
www.ms.gov.pl
Departament Zawodów Prawniczych
i Dostępu do Pomocy Prawnej

Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej

Warszawa, 24 czerwca 2016 r.

RPU/111121/2016 p
Data:2016-07-04

DZP-VII-5642-19/16 C
UNP: 160627-01022.

Pan
Ireneusz Krześnicki
Dyrektor
Wydziału Prawnego, Nadzoru
i Kontroli
Łódzki Urząd Wojewódzki
w Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

Szanowny Panie Dyrektorze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 6 maja 2016 r. dotyczące sposobu wykorzystania przez powiaty dotacji celowej przeznaczonej na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. poz.1255, zwanej dalej ustawą) oraz funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na gruncie ww. ustawy, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej w uzgodnieniu z Departamentem Budżetu i Efektywności Finansowej oraz Departamentem Legislacyjnym przedstawia co następuje.

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy, zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest finansowane z budżetu państwa, z części będącej w dyspozycji wojewodów, poprzez udzielanie dotacji celowej powiatom.

Z kolei art. 19 ust. 2 ustawy stanowi, że wysokość dotacji jest ustalana corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Także przepisy określające sposób wyliczania kwoty dotacji odnoszą się do jej wysokości w skali całego roku.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI
KANCELARIA
Data wpływu: 04-07-2016
UL. PIOTRKOWSKA 104, 90-926 ŁÓDŹ

Ministerstwo Sprawiedliwości, Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa, tel. +48 22 52 12 888, www.ms.gov.pl

Z powyższego wynika, że dotacja jest wyliczana i udzielana na okres całego roku budżetowego, a wypłacanie jej w kwartalnych transzach ma jedynie charakter rozwiązania technicznego. Dlatego też rozliczanie dotacji powinno zostać dokonane w odniesieniu do całego roku budżetowego.

Natomiast stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ustawy, udzielona powiatom dotacja celowa na finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej jest przeznaczana w 97 % na wynagrodzenia z tytułu umów z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionych organizacji pozarządowych, a w 3% - na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej tego zadania.

Ustawa nie określa katalogu wydatków, które można przypisać do kosztów obsługi organizacyjno-technicznej nieodpłatnej pomocy prawnej. Oczywistym jest, że dany wydatek powinien pozostawać w związku z realizowanym zadaniem. Kwalifikacji poszczególnych wydatków powinna każdorazowo dokonać, stosownie do potrzeb, jednostka samorządu terytorialnego.

W przypadku części przekazywanej wyłonionej organizacji pozarządowej cytowany przepis nie zawęża w żaden sposób możliwości wykorzystania przez nią otrzymanej dotacji, np. poprzez konieczność przyznania jej w całości na wynagrodzenia osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej. Oczywistym być jednakże powinno, że uzyskane w ten sposób środki mogą być wydatkowane na koszty wiążące się z realizacją zadania polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem, do której stosuje się odpowiednio przepisy art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3-6. Z uwagi na to, że art. 6 ust. 2 ustawy posługuje się zwrotem „umowa zawiera w szczególności", możliwe i zasadne jest uregulowanie szczegółowych kwestii związanych z wydatkami, na których pokrycie ma zostać przeznaczona dotacja celowa, w umowie zawartej z powiatem.

Określona w art. 20 ust. 1 ustawy część dotacji, która ma przypadać na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania stanowi przejaw standaryzacji tego rodzaju kosztów i sposobu podziału kwoty dotacji. Jest to wynikiem przyjęcia założenia, że środki przeznaczone na realizację zadania mają przede wszystkim trafiać na cele związane z finansowaniem pomocy prawnej osobom uprawnionym, a nie na biurokrację.

Przyjęta metoda posługująca się swoistym ryczałtem może wydawać się na pozór kontrowersyjna, jednakże należy mieć na uwadze, że przepisy zarówno ustawy, jak i rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015r. w sprawie sposobu

udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz.U. poz. 2186), nie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego szczególnych obowiązków, które wymagałyby nadmiernych nakładów przy organizacji i zapewnieniu funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Spełnienie wymagań ustawowych może nastąpić poprzez udostępnienie pokoju w urzędzie gminy czy starostwie powiatowym na określony czas funkcjonowania punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Rozwiązania te mają nie generować zbędnych i nadmiernych kosztów, a zostały opracowane na podstawie oszacowania danych dotyczących kosztów utrzymania pomieszczeń biurowych w urzędach, które zostały udostępnione Ministerstwu Sprawiedliwości w trakcie prac projektowych w toku procesu legislacyjnego. Mając na względzie powyższe nie wydaje się być koniecznym dokonywanie zmian legislacyjnych omawianej ustawy.

Odnosząc się do rozliczania czasu pracy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej wskazać należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości pismem z dnia 23 marca 2016 r., DZP-VII-5642-1/16, przekazało wojewodom do wiadomości i wykorzystania pismo Ministra Finansów z dnia 8 marca 2016 r., Znak FS2.021.7.2016, zawierające stanowisko w sprawie sposobu wykorzystania przez powiaty dotacji celowej przeznaczonej na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. poz. 1255).

Ministerstwo Sprawiedliwości również na portalu informacyjnym dotyczącym nieodpłatnej pomocy prawnej pod adresem www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl, zamieściło informacje przydatne dla wykonawców zadań wynikających z ustawy, m.in. opinie dotyczące możliwego rozumienia przepisów ustawy, w tym m.in. w przedmiocie rozliczania dni ustawowo wolnych od pracy.

Jednakże opinie Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Finansów dotyczące kwestii odpracowywania dni ustawowo wolnych od pracy, wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych świadczących nieodpłatną pomoc prawną nie mają charakteru wiążącego, ponieważ żaden z przepisów omawianej ustawy nie przyznał tym organom kompetencji do dokonywania pisemnej interpretacji regulacji ustawy. Mając na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), do wydania tego typu interpretacji organ administracji publicznej musi mieć wyraźną podstawę prawną – zob. np. art. 14a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.).

W konsekwencji należy przyjąć, że ww. opinie przedstawiają jedynie niewiążący pogląd co do rozumienia i stosowania regulacji ustawy.

Zatem to organy powiatu uprawnione są do dokonywania wykładni wymienionych przepisów prawnych, w tym dotyczących harmonogramu określającego dni i godziny, w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna, jak również mających wpływ na określenie charakteru i wysokości wynagrodzenia adwokatów i radców prawnych, z którymi zawierają umowy, o których mowa w art. 6 ustawy.

Ustawodawca w art. 9 ustawy uprawnienie do określenia harmonogramu wskazującego dni i godziny, w których będzie udzielana nieodpłatna pomoc prawna, przekazał do wyłącznej kompetencji powiatów – o ile zadanie realizują samodzielnie, bądź powiatów i gmin – o ile dojdzie do zawarcia wymienionego w tym przepisie porozumienia. Ich określone ramy czasowe funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej stanowią punkt wyjścia do określenia postanowień dotyczących zasad wynagrodzenia (art. 10 ust. 1 pkt 3) oraz konkretnych wynagrodzeń (art. 6 ust. 2 pkt 2) adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej.

Odnosząc się natomiast do przedstawionych uwag dotyczących funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym kręgu uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, wskazać należy, że problematyka określenia osób uprawnionych do uzyskania tej pomocy jest zagadnieniem złożonym, które było szeroko analizowane na etapie procesu legislacyjnego.

Opracowana w Ministerstwie Sprawiedliwości wersja projektu początkowo zakładała, że do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na zasadach określonych w projektowanej ustawie będą uprawnione jedynie osoby korzystające z pomocy społecznej.

Takie rozwiązanie określało krąg beneficjentów systemu nie odwołując się jedynie do prostego kryterium dochodowego. Pomoc społeczna może bowiem zostać przyznana również z innych powodów niż ubóstwo. Kryteria w tym zakresie określa art. 7 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163, z późn. zm.), zgodnie z którym pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu:

1) ubóstwa;
2) sieroctwa;
3) bezdomności;
4) bezrobocia;
5) niepełnosprawności;
6) długotrwałej lub ciężkiej choroby;
7) przemocy w rodzinie;
8) potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi;

9) potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności;

10) bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych;

11) trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznością, o której mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;

12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego;

13) alkoholizmu lub narkomanii;

14) zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej;

15) klęski żywiołowej lub ekologicznej.

W toku prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji społecznych uwzględnione zostały postulaty, w tym również podnoszone przez organizacje zajmujące się poradnictwem prawnym, poszerzenia kręgu osób, które będą uprawnione do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wobec tego katalog uprawnionych został poszerzony o osoby:

- posiadające Kartę Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. poz. 1863);
- które uzyskały decyzję lub zaświadczenie, o których mowa w art. 22 ustawy z dnia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2014 r. poz. 1206);
- posiadające ważną legitymację weterana albo legitymację weterana poszkodowanego, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U. Nr 205, poz. 1203);
- które ukończyły 75 lat;
- które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty.

Ostatecznie krąg beneficjentów został ukształtowany w toku prac parlamentarnych w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. poz. 1255) w ten sposób, że do otrzymania nieodpłatnej pomocy prawnej na zasadach w niej określonych są uprawnione osoby fizyczne:

- którym w okresie roku poprzedzającego zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej,
- które nie ukończyły 26 roku życia,

- które ukończyły 65 lat,
- które posiadają ważną Kartę Dużej Rodziny,
- które posiadają status kombatanta,
- które posiadają status weterana,
- które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty.

Szacunki dokonane przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazują, iż do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej uprawnionych jest łącznie blisko 21 000 000 osób. Wyjaśnić przy tym należy, iż jest to liczba osób uprawnionych z poszczególnych grup beneficjentów, jednakże nieuwzględniająca możliwości uzyskania pomocy na podstawie więcej niż jednej z ustawowych przesłanek.

Stosunkowo szeroko ustawodawca określił przedmiotowy zakres nieodpłatnej pomocy prawnej. Nieodpłatna pomoc prawna, zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy, nie obejmuje jedynie spraw:

1) podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,

2) z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego,

3) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

Nieliczne zatem dziedziny prawa nie wchodzą w zakres nowej usługi prawniczej. Ponadto wskazać należy, że ustawa nie zwalania organów administracji publicznej od wykonywania określonych w ustawach zadań w zakresie poradnictwa prawnego, a także nie ogranicza działalności w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego (art. 2 ust. 1 i 2). W praktyce oznacza to m.in., że potencjalni beneficjenci nieodpłatnej pomocy prawnej, których sprawa dotyczy dziedzin wyłączonych z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (np. sprawy podatkowe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej), w niektórych przypadkach będą mogli uzyskać pomoc z innego systemu pomocy prawnej (lub informacji prawnej) – np. Krajowej Informacji Podatkowej.

Na podstawie omawianej ustawy osoby uprawnione mogą uzyskać nieodpłatną pomoc prawną, która zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy obejmuje:

1) poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, lub

2) wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania dotyczącego jej problemu prawnego, lub

3) udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym, lub

4) sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postepowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

W związku z tym katalog działań, które może podjąć osoba udzielająca pomocy prawnej, jest skonstruowany na tyle szeroko, aby możliwie w najpełniejszym rozmiarze mogła zostać udzielona osobie uprawnionej pomoc prawna. W zależności od sytuacji faktycznej osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej (adwokat, radca prawny lub osoba, o której mowa w art. 11 ust. 3 ustawy) będzie mogła poprzestać na udzieleniu informacji o uprawnieniach lub obowiązkach spoczywających na osobie uprawnionej bądź też wskazać proponowany sposób rozwiązania problemu jej dotyczącego. Istotą porady prawnej w ujęciu definicji zawartej w ustawie jest przekazanie osobie uprawnionej wiadomości o treści przepisów prawa, jego wykładni i praktyce jego stosowania w sytuacjach faktycznych odpowiadających sytuacji przedstawionej przez osobę uprawnioną. Konsekwencją tego jest przyjęcie, że osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej będzie uprawniona do pomocy w sporządzeniu projektu pisma wymagającego wiedzy prawniczej.

W przypadku gdy rozwiązanie problemu prawnego osoby uprawnionej będzie możliwe jedynie w drodze rozstrzygnięcia sądowego lub sądowo-administracyjnego, osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej będzie mogła pomóc w sporządzeniu projektu pisma wszczynającego tego rodzaju postępowanie. W takiej sytuacji, w zależności od oceny okoliczności konkretnego przypadku, osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej będzie mogła również sporządzić uprawnionemu projekt pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika.

Należy przy tym podkreślić, że jednym z założeń ustawy jest stworzenie możliwości uzyskania pomocy prawnej osobom, które znajdują się w trudnych sytuacjach życiowych i nie są w stanie pokonać ich jedynie przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Jest ona skierowana do osób nie posiadających wiedzy prawniczej, której posiadanie pozwoliłoby na samodzielne rozwiązanie problemu prawnego. Zatem w zależności od przedstawionego stanu faktycznego oraz powstałego na jego gruncie zagadnienia prawnego, podmiot udzielający nieodpłatnej pomocy prawnej jest obowiązany

wskazać najbardziej optymalne rozwiązanie, które ma zapewnić osobie uprawnionej realną i wymierną pomoc w rozwiązaniu dotyczącego ją problemu prawnego. Nie może być to jednakże wyręczenie osoby w rozwiązaniu problemu, co równałoby się z działaniem osoby udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej za osobę uprawnioną. Byłoby to charakterystyczne dla pełnomocnika, co pozostaje poza zakresem regulacji ustawowej.

Odnosząc się natomiast do możliwości uruchomienia telefonicznych porad prawnych, wyjaśnić należy, iż obowiązujące przepisy ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej nie przewidują możliwości udzielania porad prawnych za pośrednictwem telefonu, sieci Internet czy innych aplikacji mobilnych.

Pierwotnie projekt ustawy składał się z trzech komponentów, tj. nieodpłatnej pomocy prawnej, informacji prawnej, której istotą było udzielanie za pośrednictwem infolinii przez organizacje pozarządowe informacji o treści aktów prawnych oraz o możliwościach uzyskania w konkretnym województwie darmowej pomocy prawnej, a także komponentu edukacyjnego.

W toku prac parlamentarnych posłowie powzięli jednakże wątpliwości, czy w odniesieniu do elementu informacyjnego zaplanowany nakład finansowy odpowiada spodziewanym efektom. Mając na względzie realizowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt „Wdrożenie infokiosków oraz portalu informacyjnego sądów", wchodzący w skład projektu POKL „Wprowadzenie e-usług w resorcie sprawiedliwości" oraz zamiar stworzenia informacyjnego portalu o nieodpłatnej pomocy prawnej, posłowie zdecydowali o zrezygnowaniu z tego elementu.

W trakcie prac nad ustawą rozważano również możliwość świadczenia nieodpłatnej informacji prawnej poprzez portal internetowy. Ostatecznie rozwiązanie to nie zostało wprowadzone do ustawy. Zwracano bowiem uwagę m.in. na fakt praktycznie nieograniczonej możliwości przesyłania zapytań drogą elektroniczną, co wymuszałaby konieczność zaangażowania dużej liczby osób posiadających nie tylko znajomość przepisów prawnych, lecz również wiedzę o praktycznym ich stosowaniu, które opracowywałyby odpowiedzi na tak przesłane zagadnienia. Wskazywano także, że system informacji mógłby być przez zainteresowanych mylnie kojarzony z systemem udzielania porad prawnych, co prowadziłoby do dużej liczby odmów udzielenia odpowiedzi na przedstawione zagadnienia.

Niezależnie od powyższego należy zwrócić uwagę, że obecnie istnieją systemy umożliwiające uzyskiwanie w intrenecie informacji o treści aktów prawnych, w tym m.in. system elektronicznych publikatorów aktów prawnych czy też bazy orzecznictwa sądowego. Pozwala to zainteresowanym uzyskać, w drodze teleinformatycznej, podstawowe

informacje o treści obowiązujących przepisów prawnych oraz o ich rozumieniu na gruncie orzecznictwa sądowego.

Odnosząc się do składania przez beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej osobom udzielającym tej pomocy oświadczeń, o których mowa w art. 4 ust. 5 ustawy, wskazać należy, że jest to wymóg formalny niezbędny dla wykazania uprawniania do uzyskania pomocy prawnej finansowanej ze środków publicznych. Oświadczenia powyższe zawierają pouczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, co jest konieczne dla celów kontrolnych i nadzorczych nad systemem nieodpłatnej pomocy prawnej. Oświadczenia zawierają dane osobowe, w tym numer PESEL, wobec czego przewidziano obowiązek przechowywania ich w warunkach uniemożliwiających dostęp osób trzecich. Administratorem danych osobowych jest starosta.

Uzyskanie tego rodzaju danych jest niezbędne z uwagi na konieczność ewentualnej, następnej weryfikacji udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej na rzecz osoby uprawnionej, a także ewentualnego dochodzenia na drodze sądowej i egzekucyjnej zwrotu równowartości nienależnie otrzymanej nieodpłatnej pomocy prawnej. Szczególne przepisy w tym względzie wymagają wskazania w tych postępowaniach numeru PESEL. Wskazać w tym względzie należy chociażby na art. 126 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, zawierający tego rodzaju wymagania, a regulujący wymogi m.in. pism wszczynających postępowanie sądowe oraz sądowo-egzekucyjne.

Natomiast odnosząc się do mechanizmów gwarantujących jakość udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej wskazać należy, że rozwiązania omawianej ustawy mają na celu zapewnić świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez osoby, które legitymują się już praktycznym doświadczeniem w stosowaniu prawa. Konstytucyjnie gwarantowana równość obywateli w dostępie do usług publicznych wymaga, aby standardy oferowanej usługi były na jak najwyższym poziomie. Najwyższy poziom świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej gwarantuje uzyskanie jej od osób posiadających określone uprawnienia zawodowe, co dotyczy adwokatów, radców prawnych oraz doradców podatkowych, bądź jak to przyjęto w przypadku osób legitymujących się wyższym wykształceniem prawniczym – określonym ustawowo doświadczeniem.

Natomiast co do instrumentów dyscyplinujących osoby udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej wskazać należy, że zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni, podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej za nienależyte wykonywanie zawodu, a zatem także za nienależyte udzielanie pomocy prawnej – art. 80 ustawy z dnia 26 maja 1982r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615, z późn. zm.), art. 64 ust. 1 ustawy

z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 233). Wobec adwokatów i radców prawnych pragmatyki zawodowe przewidują obowiązkowe posiadanie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej – art. 8a ust. 1 Prawa o adwokaturze, art. 22^7 ust. 1 ustawy o radcach prawnych. Kolejną rzeczą, wymagającą podkreślenia, jest ustawowo zagwarantowana tajemnica zawodowa adwokacka oraz radcowska – art. 6 ust. 1 Prawa o adwokaturze, art. 3 ust. 3 ustawy o radcach prawnych. Wszystko to gwarantuje wysoki poziom udzielonej pomocy, jak również skuteczne wyegzekwowanie odpowiedzialności za nienależyte udzielenie porady prawnej.

W przypadku powierzenia organizacji pozarządowej prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej starosta na zasadzie art. 11 ust. 8 ustawy kontroluje wykonywanie umowy zawartej przez powiat z organizacją pozarządową na zasadach określonych w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, z późn. zm.).

Wszystko to daje gwarancję, że osoby uprawnione mogą uzyskać nieodpłatną pomoc prawną na najwyższym profesjonalnym poziomie. Rodzajowo odpowiada ona pomocy prawnej dostępnej na wolnym rynku usług prawnych.

Odnosząc się natomiast do postulatu stworzenia narzędzia pozwalającego na elektroniczne dokumentowanie udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej wskazać należy, że Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej już w lutym 2016 r. wystąpił do Departamentu Informatyzacji Resortu i Rejestrów Sądowych o rozważenie możliwości stworzenia oprogramowania pozwalającego w wersji elektronicznej tworzyć karty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz informacje zbiorcze, a także przekazywać je w drodze elektronicznej uprawnionym podmiotom. Na skutek tego wystąpienia wskazane Departamenty podjęły czynności zmierzające do wszczęcia procedury zmierzającej do stworzenia narzędzia informatycznego mającego umożliwić elektroniczne dokumentowanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Prace nad tym projektem muszą jednakże być prowadzone zgodnie z „Zasadami zarządzenia Portfelem Projektów w Ministerstwie Sprawiedliwości", które opisują reguły przygotowania, inicjowania, realizacji i zamykania projektów. Obecnie sprawa ta znajduje się na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych, a zainicjowanie realizacji tego projektu będzie musiało uzyskać akceptację Kierownictwa Resortu.

W kontekście problematyki dotyczącej sprawozdawczości z realizacji zadania trzeba wskazać, że na podstawie art. 16 ustawy oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej Minister Sprawiedliwości dokonuje w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. O wynikach dokonanej oceny Minister Sprawiedliwości

obowiązany jest poinformować Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Podstawę tych ocen stanowić mają dane zbierane w oparciu o karty nieodpłatnej pomocy prawnej i przekazywane przez starostów w informacji zbiorczej o wykonaniu zadania. Bez uzyskania danych w tym zakresie brak jest możliwości dokonania oceny funkcjonowania ustawy w praktyce, jak również określenia kierunków ewentualnych zmian. To właśnie w celu uzyskania danych z pierwszych miesięcy funkcjonowania ustawy, pismem z dnia 29 lutego 2016 r. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do wojewodów z prośbą o comiesięczne przekazywanie informacji na temat liczby udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów lub radców prawnych oraz organizacje pozarządowe, a także o kwartalne przekazywanie danych zbiorczych o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, w oparciu o załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz.U. poz. 2186). Ponadto pismem z dnia 29 lutego 2016 r. Minister Sprawiedliwości zwrócił się do wojewodów o przesyłanie kopii protokołów pokontrolnych.

Uzyskane od urzędów wojewódzkich dane stanowią podstawę dokonanej oceny funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej, zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania ustawy, a także służą określeniu potrzeby ewentualnej nowelizacji jej przepisów.

Z danych dotyczących funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej w I kwartale 2016 r. uzyskanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, za pośrednictwem urzędów wojewódzkich wynika, że w tym okresie udzielono 98988 porad prawnych, w tym: 63583 porad w 882 punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych i 35405 porad w 642 punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Powyższe pozwala na stwierdzenie, że średnio na jeden punkt prowadzony przez adwokatów lub radców prawnych przypadają ponad 72 porady, a na punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe ponad 55 porad.

Dane za jeden kwartał nie są jednak wystarczające do dokonania kompleksowej oceny funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Zasady racjonalnego postępowania nakazują przyjąć, że wnioski co do kierunku i zakresu ewentualnych zmian, w tym o charakterze legislacyjnym, mogą zostać wypracowane po przeanalizowaniu danych za co najmniej dwa kwartały. Wówczas dopiero, poprzez porównanie, możliwe będzie zaobserwowanie dynamiki zachodzących procesów generowanych przez regulacje wprowadzone w życie. Dokonane w ten sposób ustalenia i analizy będą mogły stanowić podstawę do ewentualnej optymalizacji

przyjętych rozwiązań. W tym miejscu wskazać jednakże należy, że w kwietniu udzielono 35019 porad co świadczy o niesłabnącym zainteresowaniu usługą prawną. Uwidoczniona w ten sposób tendencja wzrostowa wskazuje na istnienie w społeczeństwie dużego popytu na nieodpłatną pomoc prawną.

Ponadto podkreślić należy, że prawidłowość funkcjonowania rozwiązań przyjętych w uchwalonej ustawie jest również monitorowana przez Radę Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, która stanowi organ opiniodawczo-doradczy Ministra Sprawiedliwości. W zakres jej kompetencji wchodzi m.in. analizowanie wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, a także zgłaszanie propozycji w zakresie usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

Podsumowując powyższe wskazać należy, że prawidłowe funkcjonowanie ustawy jest poddawane badaniu. O dokonanej ocenie zostaną powiadomione wskazane wyżej organy, w tym także Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP.

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Zawodów Prawniczych
i Dostępu do Pomocy Prawnej
Karol Dałek
sędzia