

Nazwa projektu

Projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej

Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące

Ministerstwo Sprawiedliwości

Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu

Sekretarz Stanu Jerzy Kozdroń

Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu

Główny specjalista, Mateusz Kaczocha, tel. 22 52-12-539 e-mail kaczocha@ms.gov.pl

Data sporządzenia

25 listopada 2014 r.

Źródło:

Expose Premiera

Nr w wykazie prac UA50

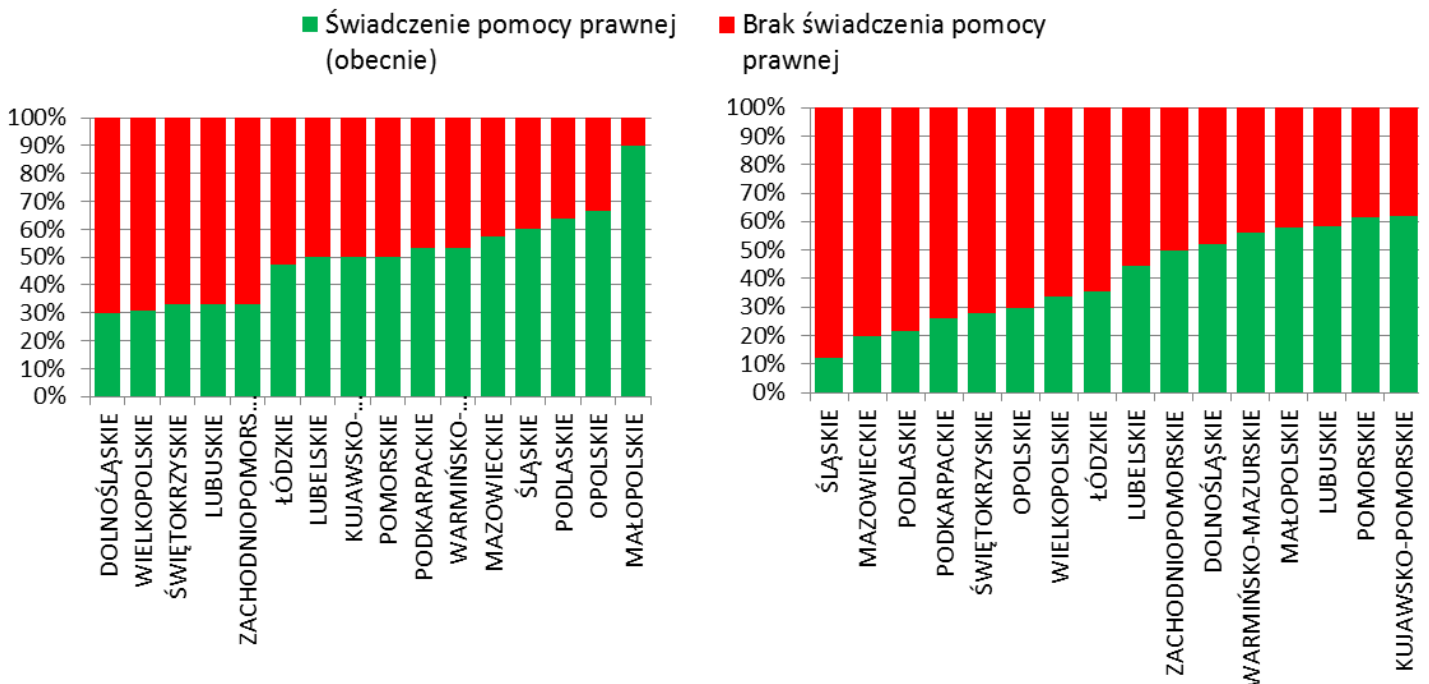
OCENA SKUTKÓW REGULACJI**1. Jaki problem jest rozwiązywany?**

1. Niedostatki w zakresie świadomości prawnej obywateli. Argumenty na rzecz uruchomienia systemu pomocy prawnej na etapie przedsądowym przedstawili autorzy opracowania „Zielona Księga - Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej”.

2. Brak systemowego rozwiązania dotyczącego zapewnienia obywatelom dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym.

Problem wydaje się dotyczyć zwłaszcza osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem. Autorzy raportu „Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego raport cząstkowy” wyodrębnili dwa główne typy beneficjentów pomocy prawnej: „nieśmiałyh petentów” (osoby znajdujące się w bardzo trudnej, niekiedy nawet dramatycznej sytuacji nie tylko materialnej, ale także osobistej – w ich wypadku występował nie jeden problem prawny, ale cały splot problemów, połączonych i wzajemnie się warunkujących) i „świadomych klientów” (osoby traktujące pomoc jako mniej lub bardziej należną usługę, mające wyższe wymagania). Wydaje się, że to właśnie pierwsza z grup wymaga priorytetowego wsparcia, gdyż druga jest obecnie w stanie skorzystać z pomocy prawnej świadczonej m.in. przez organizacje pozarządowe. Za koncepcją ograniczenia (na obecnym etapie) bezpłatnego systemu pomocy prawnej do osób szczególnie potrzebujących opowiedzieli się także autorzy opracowania „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa”. Tymczasem obecnie istniejąca sieć pomocy prawnej pozostawia wiele do życzenia. Z ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości na szczeblu powiatów i gmin wyłania się obraz bardzo zróżnicowanej dostępności do pomocy prawnej:

Odsetek powiatowy (lewy panel) i gmin (prawy panel), w których prawnicy - adwokaci i radcowie prawni - udzielają nieodpłatnej pomocy prawnej



2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Działanie legislacyjne, zakładające wykreowanie nowej usługi publicznej polegającej na zapewnianiu szczególnie potrzebującym obywatelom dostępu do pomocy prawnej, oraz powszechnego dostępu do informacji prawnej (za pomocą infolinii). Projektowane systemowe narzędzie będzie składało się z dwóch uzupełniających się komponentów:

1. Zapewniania obywatelom **nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym**. W tym zakresie zaangażowane będą jednostki samorządu terytorialnego, a także prawnicze samorządy zawodowe. Rolą samorządu terytorialnego będzie ustalenie kwestii organizacyjnych związanych z dystrybuowaniem tej usługi publicznej (starosta jako organ koordynujący pomoc w powiecie, gmina jako zapewniająca zaplecze organizacyjno-techniczne). Z kolei prawnicze samorządy zawodowe będą wyłaniały radców prawnych i adwokatów zapewniających obywatelom nieodpłatną pomoc prawną.
3. Zapewniania **nieodpłatnej informacji prawnej**. W tym przypadku koordynatorem wykonywania zadania publicznego będzie wojewoda. Będzie on wyłaniał organizacje pozarządowe, które — za pomocą infolinii — będą zapewniały obywatelom nieodpłatną informację o obowiązującym prawie.

4. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Na podstawie analizy systemów pomocy prawnej obowiązujących w wybranych państwach, których omówienie zostało dołączone do testu regulacyjnego, można stwierdzić, że co do zasady w systemach tych uczestniczą dwie grupy świadczeniodawców: profesjonaliści – adwokaci i radcowie prawni oraz organizacje pozarządowe. Porady prawne odnoszące się do zindywidualizowanych stanów faktycznych są zarezerwowane do wyłącznej kompetencji podmiotów profesjonalnie trudniących się usługami prawniczymi. Natomiast organizacje pozarządowe, o ile są włączone do systemu, wykonują zadania typowo edukacyjne i informacyjne. Brak jest przy tym jednego modelu organizacji i finansowania systemu. W każdym z wybranych krajów zostało to uregulowane odmiennie w zależności od możliwości finansowych, uwarunkowań lokalnych i tradycji prawnych. Mając na uwadze, że obecnie nie został stworzony instytucjonalny system nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przesądowym, nie można powyższych wniosków odnieść do aktualnej sytuacji w Polsce. Natomiast, mając na względzie powyższe wnioski, projektowany system oparty został na istniejących już strukturach, które w najszerszym stopniu zajmują się poradnictwem – gminach i powiatach. Pozwoli to również uniknąć zbędnych, dodatkowych kosztów tworzenia szczególnej struktury.

Kierując się najlepszymi wzorcami europejskimi założono, że porady prawne w indywidualnych sprawach będą udzielane przez adwokatów i radców prawnych. Pozwoli to zachować równy dostęp do profesjonalnej pomocy prawnej, gdyż takiej samej jakości pomoc będzie oferowana osobom niezamożnym, jaką na wolnym rynku mogą uzyskać osoby lepiej sytuowane.

Natomiast udzielanie szeroko rozumianej informacji prawnej powierzono w założeniu organizacjom pozarządowym. Pozwoli to wykorzystać ich potencjał, pozyskując je do stworzenia jednego z elementów nowoprojektowanego systemu obok profesjonalistów, jakimi są adwokaci i radcowie prawni. Przyjęto, iż najszerszą możliwość dotarcia do nich osoby uprawnione uzyskają poprzez infolinię.

Szczegółowe badania prawno-porównawcze prezentuje załącznik 1 do OSR.

5. Podmioty, na które oddziałuje projekt

| Grupa | Wielkość | Źródło danych | Oddziaływanie |
|--|--|---------------|---|
| Potencjalni klienci bezpłatnej pomocy prawnej (<i>definicja osoby uprawnionej została zawarta w art. 3 projektu</i>) | liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej wynosiła w 2013 r. 1,988 mln osób. Liczbę beneficjentów pomocy społecznej (świadczeniobiorcy i członkowie ich rodzin) oszacowano na 3,111 mln. Brak danych na temat liczby osób spełniających warunki przyznania świadczenia pomocy społecznej – a nie pobierających go (takie osoby też będą miały prawo do bezpłatnej pomocy | GUS | Stworzenie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej najwyższej jakości (świadczonej osobiście przez adwokata lub radcę prawnego) w 1 549 punktach na terenie całego kraju (minimum 2 w każdym powiecie) |

| | | | | | | | | | | | | |
|--|----------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| koszty zapewnienia infolinii: | | 0 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 5,4 |
| JST | | | | | | | | | | | | |
| Budżety wojewodów: -dotacje celowe dla powiatów, na świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej | | 92,9 | 94,9 | 97,3 | 99,6 | 102 | 104,4 | 106,9 | 109,4 | 111,9 | 114,5 | 1 033,9 |
| -prowadzenie wojewódzkiego centrum informacji prawnej | | 0 | 2,6 | 2,6 | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 2,9 | 3,0 | 3,0 | 3,1 | 25,5 |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | | | | | | | | | | | | |
| Saldo ogółem | 0 | - 92,9 | - 98,1 | - 100,5 | - 102,9 | - 105,4 | - 107,9 | - 110,4 | - 113,0 | - 115,6 | - 118,2 | -1064,8 |
| budżet państwa | | 0 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -0,6 | -5,4 |
| JST | | 92,3 | 97,5 | 99,9 | 102,3 | 104,8 | 107,3 | 109,8 | 112,4 | 115,0 | 117,6 | 1059,4 |
| pozostałe jednostki (oddzielnie) | | | | | | | | | | | | |

Źródła finansowania

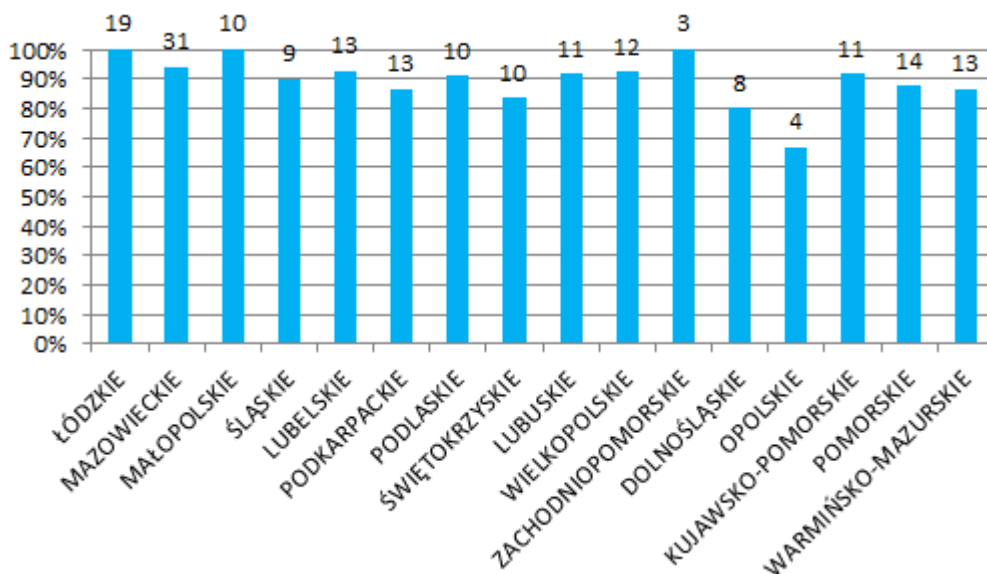
Świadczenie bezpłatnej pomocy prawnej będzie finansowane z budżetów wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom.
Prowadzenie wojewódzkiego centrum informacji prawnej (wchodzące w skład urzędu wojewódzkiego) będzie finansowane z budżetów wojewodów.
Koszty organizacji usługi telekomunikacyjnej w zakresie infolinii wraz z usługami towarzyszącymi zostaną pokryte z budżetu państwa, w części 37 „Sprawiedliwość”.

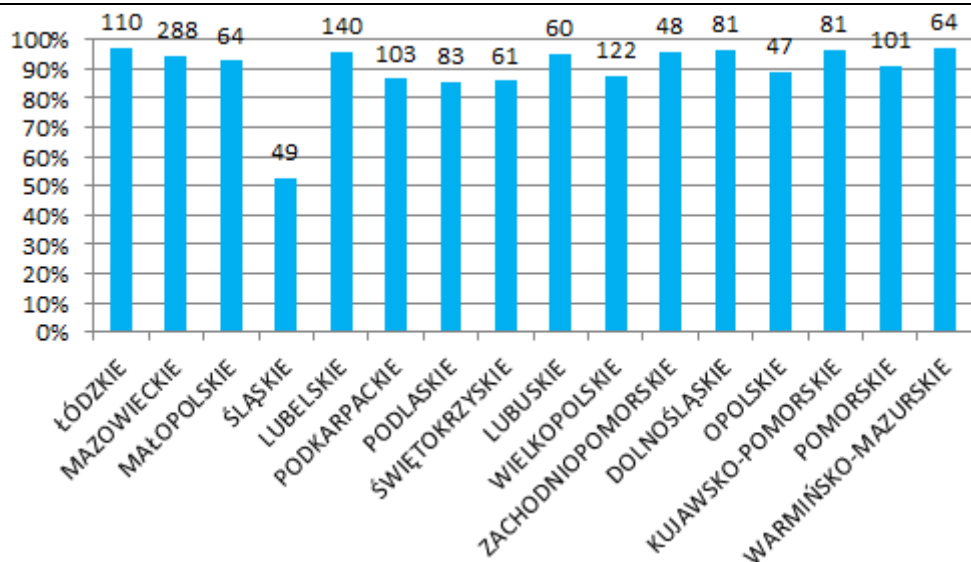
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Szczegółowe obliczenia wraz z opisem użytych danych zostały zaprezentowane w załączniku 2 do OSR.

Odstąpiono od szacowania kosztów zapewnienia pomieszczeń, w których będzie świadczona pomoc prawna - gdyż jak wynika z ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości na szczeblu powiatów i gmin – będzie to możliwe w obecnych warunkach lokalowych.

Odsetek powiatów (górny panel) oraz gmin (dolny panel) deklarujących zgodę na udostępnienie pomieszczeń w których będzie świadczona pomoc prawna
[liczby nad słupkami oznaczają liczbę powiatów i gmin deklarujących zgodę]





8. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

| | | Skutki | | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|---|----|----------------|
| Czas w latach od wejścia w życie zmian | | 0 | 1 | 2 | 3 | 5 | 10 | Łącznie (0-10) |
| W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.) | duże przedsiębiorstwa | | | | | | | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | | | | | | | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | | | | | | | |
| | (dodaj/usuń) | | | | | | | |
| W ujęciu niepieniężnym | Kancelarie adwokackie i radcowskie | Projektowane zmiany wpłyną na funkcjonowanie kancelarii adwokackich i radcowskich, gdyż przewiduje się wprowadzenie nowej usługi publicznej wymagającej rocznie, w skali kraju, świadczenia przez adwokatów i radców prawnych ok. 1,6 mln godzin bezpłatnej pomocy prawnej. Obecnie zawody te wykonuje ok. 41 tys. osób, co – przy hipotetycznym założeniu o równym obciążeniu wszystkich czynnych zawodowo adwokatów i radców prawnych, prowadzi do szacunku ok. 5 dni roboczych na osobę. Z punktu widzenia adwokata i radcy prawnego, poradnictwo prawne będzie jednak oczywiście płatne (ok. 63 zł za godzinę), co zrekompensuje utracony czas pracy w kancelarii.” | | | | | | |
| | sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw | Projektowane zmiany nie wpłyną na sytuację podmiotów gospodarczych, gdyż projektowane rozwiązania dotyczą wyłącznie osób fizycznych. | | | | | | |
| | rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe | Umożliwienie dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego i bezpłatnych informacji prawnej. Należy oczekiwać, że niemal 20 % wszystkich problemów składających się na popyt na pomoc prawną, będzie dotyczyło prawa rodzinnego (patrz szacunki w opracowaniu „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego ...”, str. 21) | | | | | | |
| | (dodaj/usuń) | | | | | | | |
| Niemierzalne | (dodaj/usuń) | | | | | | | |
| | (dodaj/usuń) | | | | | | | |
| Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń | | | | | | | | |

9. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

| | |
|--|---|
| Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności). | <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy |
| <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: | <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: |
| Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji. | <input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy |

Komentarz: Projektowana regulacja nie nakłada obciążeń regulacyjnych (skorzystanie z bezpłatnej pomocy prawnej jest prawem obywatela). Procedura przyznawania pomocy prawnej i informacji prawnej zostanie tak skonstruowana. Aby w jak największym stopniu odformalizować załatwianie spraw przez obywateli. W szczególności nie powstanie nowa struktura organizacyjna w zakresie udzielania nieopłatnej pomocy prawnej. Procedury związane z realizowaniem usługi publicznej będą wpisywały się w już istniejące rozwiązania dotyczące pomocy społecznej.

10. Wpływ na rynek pracy

Projektowane rozwiązania przyczynią się do rozszerzenia rynku usług prawniczych o ok. 1,6 mln godzin świadczenia pomocy prawnej rocznie, za wynagrodzeniem w wysokości ok. 63 zł za godzinę (podnoszonym co roku z uwzględnieniem oczekiwanej inflacji). Pomoc prawną będą mogli świadczyć jedynie osobiście adwokaci i radcowie prawni.

11. Wpływ na pozostałe obszary

| | | |
|---|--|---|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne: | <input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie |
|---|--|---|

| | |
|------------------|--|
| Omówienie wpływu | Projekt przewiduje realizację zadań świadczenia nieopłatnej pomocy prawnej oraz informacji prawnej przez JST. Szczegółowe informacje prezentuje załącznik 2. |
|------------------|--|

12. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wykonanie przepisów aktu normatywnego będzie przebiegało w dwóch etapach. Dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej zostanie zapewniony od dnia 1 stycznia 2016 r., zaś dostęp do bezpłatnej informacji prawnej (wymagający uruchomienia infolinii) od dnia 1 stycznia 2017 r.

13. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Planowana jest szczegółowa ewaluacja funkcjonowania projektowanych rozwiązań, zarówno w wymiarze finansowym (sprawozdawczość budżetowa) jak i społecznym (analiza popytu na poradnictwo prawne oraz kategorii problemów z jakimi zwracają się beneficjenci bezpłatnej pomocy prawnej – sprawozdawczość na podstawie projektowanych przepisów ustawy).

14. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

1. Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego raport cząstkowy - <http://isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf>
2. System nieopłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa - http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/system-nieoplatnego-ppio-w-polsce.pdf
3. Zielona Księga - Dostęp do nieopłatnej pozasądowej pomocy prawnej <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art.2906.prezydent-za-systemem-bezplatnej-pomocy-prawnej-dla-najubozszych.html>
4. Badanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje http://www.ppio.eu/do_pobrania/dokumenty/Broszura_PPiO_ISP.pdf