

Projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej

Dokument dostępny na stronie: <http://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/266350>

Wnioskodawca: Ministerstwo Sprawiedliwości

Numer z wykazu: U50

Projekt jest odpowiedzią na obietnicę zawartą w *exposé* Ewy Kopacz z 1 października 2014 r., w którym premier zadeklarowała, że stworzenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego będzie jednym z jej priorytetów: *Zbyt często w naszym kraju barierą do skorzystanie z dobrej usługi prawnej są pieniądze. Mój rząd zaproponuje program "Prawo dla każdego", wzorowany na rozwiązaniach amerykańskich, który dzięki współpracy rządu, samorządów i organizacji pozarządowych zagwarantuje bezpłatny dostęp do darmowych porad na poziomie lokalnym.*¹

Obserwacja procesu legislacyjnego projektu dotyczy okresu od 1 stycznia do 16 lutego 2015 r.

6 listopada 2014 r. projekt został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Za jego opracowanie odpowiada Ministerstwo Sprawiedliwości, a osobą odpowiedzialną za prace nad projektem uczyniono Jerzego Kozdronia, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości.

12 grudnia 2014 r. na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości² pojawił się projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR oraz informacja o tym, że został on skierowany do uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych.

15 grudnia 2014 r. projekt został zamieszczony w serwisie Rządowego Procesu Legislacyjnego na stronach internetowych Rządowego Centrum Legislacji. W zawartej tam metryczce zamieszczono najważniejsze informacje na temat projektu. Jedynym zastrzeżeniem, na jakie można wskazać w odniesieniu do sposobu prezentacji dokumentu, jest fakt, że z niezrozumiałych powodów jako hasła kluczowe (mające zapewne wskazać na najważniejsze treści projektu) wymieniono: „arbitraż”, „izby wytrzeźwień” i „pomoc społeczną”, przy czym tylko to ostatnie hasło można uznać za jakkolwiek odnoszące się do jego zawartości.

Jak wynika z informacji zawartych na stronach RCL, **projekt został zwolniony z obowiązku opracowywania założeń**, ponieważ wynika z Planu Prac Rządu. Zgodnie z § 5 ust. 1 Regulaminu prac Rady Ministrów³ **zasadą obowiązującą** w odniesieniu do projektów rządowych **powinno być poprzedzenie etapu przygotowania projektu ustawy opracowaniem założeń**, które omawiałyby najważniejsze problemy wymagające interwencji oraz koncepcje ich rozwiązania. Można z nich zrezygnować jedynie jeśli wynika to z wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów albo decyzji Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów (§ 5 ust. 2). Przesłanka, na którą powołano się w przypadku omawianego projektu – że wynika on z Planu Prac Rządu – nie jest więc do końca spójna z treścią Regulaminu. Należy to rozumieć jako decyzję polityczną, która została zastosowana wobec projektu o wysokim priorytecie i powstającego pod dużą presją czasu. Jednakże rezygnacja z tego stadium procesu legislacyjnego odebrała zainteresowanym podmiotom możliwość odniesienia się na wczesnym etapie do proponowanych rozwiązań i wpływu na kształt przyjętej koncepcji.

¹ Tekst expose dostępny na stronie: <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/expose-premier-ewy-kopacz.html>, dostęp: 11.02.2015 r.

² <http://ms.gov.pl/pl/informacje/news,6633,projekt-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-i.html>, dostęp: 16.01.2015 r.

³ Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, Monitor Polski poz. 979.

Dokument udostępniony do konsultacji był więc gotowym projektem ustawy wraz z załącznikami, wśród których znalazły się: wzory oświadczeń osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej, uzasadnienie projektu oraz formularz Oceny Skutków Regulacji, poszerzony o dodatkowe dokumenty w załącznikach: podsumowanie szczegółowych badań prawnoporównawczych na temat analogicznych rozwiązań stosowanych w innych krajach oraz szczegółowe wyliczenia kosztów realizacji ustawy.

Dokument zawierający Ocenę Skutków Regulacji datowany jest na 25 listopada 2014 r. (a więc 19 dni po wpisaniu projektu do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM i na 3 tygodnie przed opublikowaniem gotowego projektu ustawy). OSR jest dość wyczerpujący i zawiera odwołania do najważniejszych opracowań prezentujących aktualną wiedzę na temat świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Warto zwrócić uwagę, że **wszystkie wymienione dokumenty** zostały udostępnione w formie **plików edytowalnych**, co jest dużym technicznym ułatwieniem.

12 grudnia 2014 r. sformułowano zaproszenie do składania uwag do treści projektu w ramach **konsultacji publicznych**. Jako termin ich nadsyłania wskazano 5 stycznia 2015 r. Czas przeznaczony na formułowanie stanowisk był wprawdzie dość długi, jednak przypadał on na okres okoloświąteczny, co mogło utrudnić terminowe sformułowanie uwag (niektóre organizacje uczestniczące w konsultacjach przesłały swoje uwagi już po wyznaczonej dacie). W zaproszeniu **nie określono w żaden sposób ram konsultacji** (pytań, zagadnień kluczowych), formułuje się tam jedynie ogólną prośbę o zajęcie stanowiska, a także zalecenie, by uwagi przesyłać również w formie edytowalnej na wskazanie adres poczty elektronicznej.

W tzw. „rozdzielniku” znalazło się 18 podmiotów, w tym **najważniejsze organizacje pozarządowe** zajmujące się tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej, m.in. Fundacja Akademia Iuris, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Instytut Spraw Publicznych, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej czy Związek Biur Porad Obywatelskich, a także Związki: Gmin, Powiatów i Województw RP. Jedynym zastrzeżeniem, jakie można poczynić w tym zakresie jest **niedostateczne uwzględnienie** w „rozdzielniku” licznych **lokalnych organizacji** pozarządowych zajmujących się nieodpłatną pomocą prawną. Odrębne zaproszenia wystosowano ponadto do central związkowych, wojewodów oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Warto przy okazji nadmienić, że **projekt ustawy nie został umieszczony na platformie www.konsultacje.gov.pl**.

Również 12 grudnia 2014 r. rozpoczęto proces **uzgodnień**, wysyłając pismo m.in. do wszystkich resortów, KNF, UZP i UOKiK z prośbą o przekazywanie uwag i z zastrzeżeniem, że nieprzesłanie uwag w wyznaczonym terminie (podobnie jak w przypadku konsultacji był to 5 stycznia 2015 r.) zostanie uznane za uzgodnienie projektu. W tym samym dniu zaproszono także do opiniowania projektu samorządy prawnicze (NRA, KRRP), GODO, Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego i KRS.

W ramach **konsultacji** głos zabrało **21 podmiotów**, których stanowiska zostały umieszczone w serwisie RPL w przedziale czasowym 5 stycznia 2015 r. – 12 lutego 2015 r., a więc **w niedługim czasie po ich otrzymaniu**. Niestety, do części dokumentów nie ma dostępu, ponieważ ze względów technicznych nie otwierają się one poprawnie. Co ciekawe, niektóre stanowiska organizacji pozarządowych lub wojewodów potraktowano jako element konsultacji publicznych, a inne umieszczono pod hasłem „opiniowanie”. Trudno dociec, jakie było w tym przypadku kryterium rozróżnienia. W zakładce „uzgodnienia” znalazło się kilkanaście stanowisk instytucji publicznych z uwagami w sprawie projektu.

W serwisie RPL można znaleźć także zaproszenie na **konferencję uzgodnieniową**, datowane na w dn. 29 stycznia 2015 r. (umieszczone już po konferencji – w dn. 12 lutego), kierowane **wyłącznie do przedstawicieli wybranych resortów oraz**

m.in. RCL, UOKiK i GIODO. W piśmie co prawda zawarto informację o tym, że w załączeniu przesyła się **zestawienie zgłoszonych uwag wraz ze stanowiskiem Ministerstwa Sprawiedliwości**, jednak ten dokument nie został udostępniony w ramach platformy RCL. W świetle informacji, które można tam znaleźć, **przedstawione uwagi, opinie i stanowiska pozostały więc bez podsumowania i odpowiedzi.**

11 lutego 2015 r. umieszczono zmodyfikowaną po konferencji uzgodnieniowej wersję projektu ustawy, brak jednak informacji o tym, w jakim zakresie i na podstawie jakich przesłanek zmieniono projekt.

Na marginesie warto zauważyć, że dzięki **nowemu interfejsowi** platformy **Rządowego Procesu Legislacyjnego** korzystanie z serwisu jest **łatwiejsze** i bardziej intuicyjne, a zamieszczone w nim informacje – znacznie bardziej **czytelne**. Należy pochwalić staranie o to, by dokumenty poddawane konsultacjom, uzgodnieniom czy opiniowaniu były w formie edytowalnych plików. Niestety, nie wszystkie dokumenty umieszczone na platformie RPL związane z pracami nad projektem zostały załadowane poprawnie, co uniemożliwiało ich odczytanie i tym samym – zdobycie pełnej wiedzy na temat przebiegu całego procesu.

16 lutego 2015 roku

Aleksandra Kobylińska, Instytut Spraw Publicznych