



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja

Druk nr 2936

Warszawa, 22 kwietnia 2014 r.

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Jana Burego.

(-) Bartłomiej Bodio; (-) Edmund Borawski; (-) Artur Bramora; (-) Jan Bury; (-) Dariusz Cezar Dziadzio; (-) Marek Gos; (-) Jarosław Górczyński; (-) Eugeniusz Tomasz Grzeszczak; (-) Mieczysław Kasprzak; (-) Eugeniusz Kłopotek; (-) Jan Łopata; (-) Mieczysław Marcin Łuczak; (-) Krystyna Ozga; (-) Mirosław Pawlak; (-) Józef Racki; (-) Marek Sawicki; (-) Henryk Smolarz; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Franciszek Jerzy Stefaniuk; (-) Halina Szymiec-Raczyńska; (-) Zbigniew Włodkowski; (-) Piotr Zgorzelski.

USTAWA
z dnia..... 2014 r.
o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych

Art. 1. Ustawa reguluje zasady i sposób udzielania nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych.

Art. 2. Osoby fizyczne przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do uzyskania nieodpłatnej informacji prawnej, finansowanej przez Skarb Państwa.

Art. 3. 1. Informacja prawna obejmuje informację o:

- 1) treści obowiązującego prawa;
- 2) prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych;
- 3) instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania;
- 4) możliwości, trybie i przesłankach uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach postępowań.

Art. 4. Minister Sprawiedliwości zapewnia udzielanie i udostępnianie informacji prawnej oraz rozpowszechnianie informacji o możliwościach jej uzyskania.

Art. 5. 1. Tworzy się Centrum Informacji Prawnej, zwane dalej „Centrum”.

2. Centrum jest państwową jednostką budżetową w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych.

3. Centrum udziela i udostępnia informacje prawne, rozpowszechnia informacje o możliwości ich uzyskania, a także wykonuje inne zadania związane z udzielaniem informacji prawnej.

4. Minister Sprawiedliwości, w drodze zarządzenia, nadaje Centrum statut określający w szczególności jego przedmiot działalności, strukturę organizacyjną oraz siedzibę.

5. Centrum działa również przez swoje oddziały – ośrodki informacji prawnej, które podlegają Dyrektorowi Centrum.

6. Minister Sprawiedliwości, po zasięgnięciu opinii Dyrektora Centrum, tworzy i znosi, w drodze rozporządzenia, ośrodki informacji prawnej oraz określa ich strukturę organizacyjną oraz obszary właściwości, mając na względzie konieczność zapewnienia rzeczywistego dostępu do informacji prawnej oraz uwzględniając stopień zamożności ludności w danym województwie.

Art. 6. 1. Centrum oraz ośrodki informacji prawnej udzielają i udostępniają informacje prawne w swoich siedzibach oraz za pośrednictwem systemów teleinformatycznych.

2. Informacja prawna jest udzielana przez pracowników Centrum i ośrodków informacji prawnej w formie ustnej, w tym telefonicznie lub osobiście.

3. Informacja prawna jest udostępniana na portalu informacyjnym Centrum.

Art. 7. 1. Organem Centrum jest dyrektor Centrum.

2. Dyrektor kieruje Centrum i reprezentuje je na zewnątrz.

3. Dyrektora powołuje i odwołuje Minister Sprawiedliwości.

4. Dyrektor Centrum współpracuje z samorządami zawodów prawniczych i organizacjami pozarządowymi w celu zapewnienia rzeczywistego dostępu osób fizycznych do informacji prawnej.

Art. 8. 1. Stosunek pracy dyrektora Centrum nawiązuje się na podstawie powołania na czas nieokreślony.

2. Stosunek pracy dyrektora Centrum może być rozwiązany przez każdą ze stron z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia.

3. Dyrektorem Centrum może zostać osoba, która:

1) jest obywatelem polskim;

2) korzysta z pełni praw publicznych;

3) nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe;

4) posiada wykształcenie wyższe prawnicze.

Art. 9. 1. Pracownicy Centrum oraz ośrodków informacji prawnej są zatrudniani na podstawie umowy o pracę.

2. Minister Sprawiedliwości określi w drodze rozporządzenia wykaz stanowisk i wymagania kwalifikacyjne dla pracowników Centrum oraz pracowników ośrodków informacji prawnej, w tym dla dyrektora Centrum, oraz warunki wynagradzania i przyznawania innych świadczeń ze stosunku pracy, biorąc pod uwagę rodzaj zadań i charakter czynności wykonywanych na poszczególnych stanowiskach oraz kwalifikacje wymagane przy ich wykonywaniu.

Art. 10. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy.

Przedmiotowy projekt ustawy wprowadza instytucjonalny system udzielania nieodpłatnej informacji prawnej finansowanej przez Skarb Państwa polegającej na udzieleniu każdej osobie fizycznej przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz o trybie postępowania. Ponadto pomoc będzie udzielana w zakresie możliwości, trybu i przesłanek udzielenia bezpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach postępowań. Udzielanie informacji prawnej nie będzie limitowane żadnym kryterium, zatem uprawnionym do skorzystania z nieodpłatnej informacji prawnej będzie każda osoba fizyczna przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Podstawową przyczyną przystąpienia do opracowania projektu ustawy jest konieczność stworzenia systemu instytucjonalnego, który zapewni każdej osobie fizycznej prawo do skorzystania z nieodpłatnej informacji prawnej. Należy bowiem podkreślić, że prawo do rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawo do informacji prawnej, ma swoje oparcie w dokumentach międzynarodowych. Prawo dostępu osób ubogich do wymiaru sprawiedliwości jest przedmiotem regulacji Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Z art. 47 Karty wynika, że osobom, które nie posiadają wystarczających środków, udzielana jest pomoc prawna w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W celu zagwarantowania dostępu osób o niskim statusie materialnym do wymiaru sprawiedliwości Komitet Rady Ministrów Rady Europy przyjął w dniu 8 stycznia 1993 r. Zalecenie nr R (93) dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych. W Zaleceniu tym podkreśla się m.in., że dostęp osób ubogich do wymiaru sprawiedliwości wynika z rezolucji ONZ o prawach człowieka i skrajnym ubóstwie, zwłaszcza z Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/121/ z 17 grudnia 1991 r. oraz Rezolucji Komisji Praw Człowieka nr 1991/11 z 18 lutego 1992 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął ponadto Zlecenie

nr 76 (5) o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych oraz 78 (8) o pomocy i poradach prawnych. Zalecenie nr R (93) zobowiązuje państwa członkowskie do „ułatwiania osobom ubogim w sytuacji wszelkiego ubóstwa dostępu do prawa poprzez wspieranie służb świadczących tym osobom doradztwo prawne oraz pokrywanie kosztów doradztwa prawnego dla tych osób poprzez system pomocy prawnej”.

Powołane wyżej akty międzynarodowe zobowiązują Polskę do **zagwarantowania osobom ubogim rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości poprzez m.in. zwracanie kosztów pomocy prawnej, a także rozciąganie pomocy prawnej na wszystkie typy spraw rozpatrywanych przez sądy, w tym sądy administracyjne oraz na wszystkie sporne i niesporne postępowanie sądowe i administracyjne.** W zakresie postępowań sądowych, ustawodawstwo polskie spełnia wymogi wynikające z przywołanych powyżej regulacji. Rozwiązania te nie dotyczą jednak pomocy świadczonej na etapie przedsądowym, a więc polegającej na udzielaniu fachowych informacji prawnych przez osoby o udokumentowanej wiedzy, niezwiązanych z toczącym się postępowaniem sądowym i nieobejmujących reprezentacji osoby przed sądem lub organem administracji publicznej.

Podkreślić należy, iż celem projektowanych regulacji jest również poszerzenie wiedzy i świadomości społecznej oraz obywatelskiej, szczególnie tych grup społecznych, które w najmniejszym stopniu skorzystały z pozytywnych zmian związanych z transformacją ustrojową. Brak dostępu do pomocy prawnej przyczynia się do sytuacji wykluczenia społecznego osób najuboższych, które z uwagi na towarzyszący im, w większości przypadków, deficyt wiedzy prawnej, nie są w stanie samodzielnie wyegzekwować przysługującym im roszczeń lub uzyskać ochrony przewidzianej przepisami prawa. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie – na poziomie możliwym do udźwignięcia przez budżet – pomocy nie tylko w sferze materialnej, ale również intelektualnej. Nie ulega wątpliwości, iż poszczególne sfery zarówno stosunków publicznoprawnych, jak i prywatnoprawnych uległy w ostatnich latach daleko idącej komplikacji. W gąszczu przepisów nierzadko nie mogą odnaleźć się ludzie wykształceni, znajdujący się w dobrych warunkach materialnych, którzy jednak mogą skorzystać, w razie takiej potrzeby, z odpłatnej fachowej porady prawnej. W tej sytuacji państwo nie może pozostawić samemu sobie tych grup społecznych, które

nie mogą sobie pozwolić na wydatek związany z uzyskaniem odpłatnej pomocy prawnej, najczęściej rezygnują z dochodzenia nawet swych uzasadnionych praw bądź roszczeń.

2. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, prawne i finansowe.

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy, jeżeli zostaną uchwalone, w wielu przypadkach przyczynią się do załatwienia określonej sprawy bez konieczności angażowania sądu lub organu administracji publicznej. Wprowadzenie nieodpłatnej informacji prawnej na etapie poprzedzającym ewentualne skierowanie sprawy do sądu albo organu administracji publicznej, a w dalszej perspektywie kolejnego elementu systemu, tj. nieodpłatnej pomocy prawnej, spowodować może wymierne oszczędności związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz administracji publicznej. W wielu bowiem przypadkach uzyskanie odpowiednio wcześniej informacji prawnej spowoduje, iż załatwienie określonej sprawy możliwe będzie bez konieczności angażowania w to sądu albo organu administracji publicznej, względnie ograniczy potrzebną procedurę sądową lub administracyjną do niezbędnego minimum. Jakkolwiek konkretne oszacowanie wpływającego z tego tytułu korzyści nie jest możliwe, **z całą odpowiedzialnością można stwierdzić, iż wprowadzenie proponowanych rozwiązań ograniczy koszty funkcjonowania zarówno wymiaru sprawiedliwości, jak i administracji publicznej.**

Z drugiej zaś strony należy stwierdzić, iż dzięki odciążeniu wymiaru sprawiedliwości wskutek załatwienia sprawy lub rozwiązania konfliktu na etapie przedsądowym, skróceniu ulegnie czas oczekiwania obywatela na wszczęcie, przeprowadzenie i zakończenie postępowania przed sądami powszechnymi oraz organami administracji publicznej.

Ponadto należy podkreślić, że informacja prawna stanowi jedynie jeden z elementów całego systemu zapewnienia pomocy prawnej osobom niezamożnym. Dlatego też, stworzenie siatki instytucjonalnej udzielania nieodpłatnej informacji prawnej jest działaniem zmierzającym po pierwsze do zapewnienia tym osobom przydatnej w życiowych sprawach wiedzy z zakresu prawa, a po wtóre – jest kolejnym krokiem w kierunku wykreowania kompleksowego, stabilnego i spójnego systemu pomocy prawnej.

Zadanie udzielania informacji prawnej wykonywać będzie Minister Sprawiedliwości poprzez Centrum Informacji Prawnej (CIP) oraz ośrodki informacji prawnej (OIP) działające jak ekspozytury centrum. Wymienione jednostki systemu informacji prawnej będą miały status państwowych jednostek budżetowych, finansowanych z części budżetu państwa, której dysponentem będzie Minister Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości będzie powoływał i odwoływał Dyrektora Centrum odpowiedzialnego bezpośrednio za kierowanie pracami Centrum.

Do kompetencji Dyrektora Centrum należeć będzie organizowanie udzielania informacji prawnej przez Centrum Informacji Prawnej i ośrodki informacji prawnej, w tym również informacji telefonicznej, także poprzez portal informacyjny Centrum, a także współpraca z samorządami zawodów prawniczych i innymi organizacjami działającymi na rzecz dostępu obywateli do informacji prawnej. Ośrodki Informacji prawnej będą miałyby status jednostek organizacyjnych podległych Dyrektorowi Centrum, a ich utworzenie lub znoszenie będzie dokonane w formie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości, mając na względzie konieczność zapewnienia rzeczywistego dostępu do informacji prawnej oraz uwzględniając stopień zamożności ludności w danym województwie. Ponadto Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, warunki wynagradzania za pracę i przyznawania innych świadczeń dla osób zatrudnionych w Centrum Informacji Prawnej oraz ośrodkach informacji prawnej, a także wykaz stanowisk w wymienionych jednostkach systemu oraz kwalifikacje wymagane do zajmowania tych stanowisk.

W pierwszym etapie budowy systemu, projektodawcy proponują, aby ośrodki informacji prawnej stworzone były przy oddziałach Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego w ilości **co najmniej po jednym ośrodku w każdym mieście wojewódzkim**. W kolejnych etapach wdrażania systemu, konieczne będzie rozważenie konieczności stworzenia kolejnych ośrodków, zgodnie z zapotrzebowaniem beneficjentów na nieodpłatną informację prawną. Taka koncepcja instytucjonalna zapewnić ma możliwie bliski dostęp beneficjentów systemu do jednostek organizacyjnych, które będą organizowały system informacji prawnej oraz pozwoli na wykorzystanie istniejącej już infrastruktury informatycznej oddziałów Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego i w związku z tym tańsze stworzenie systemu informacji prawnej. Zakłada się, że docelowy model funkcjonowania OIP powinien zapewnić wykonywanie funkcji punktu informacji prawnej. **Do kompetencji OIP należeć będzie udzielanie informacji prawnych,**

zarówno telefonicznie, jak i osobiście. Ośrodek informacji prawnej działający jako punkt informacji prawnej powinien zapewnić możliwość uzyskania wiedzy o podstawowych czynnościach, które należy podjąć w celu ochrony praw obywatela, o organach do których należy się zwrócić, a także o możliwościach uzyskania pomocy prawnej, o podmiotach świadczących tę pomoc i o procedurze uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje o miejscu, w którym znajduje się ośrodek informacji prawnej będą dostępne w urzędach, sądach i innych miejscach publicznych, w których obywatele pojawiają się w celu załatwienia różnych spraw życia codziennego. Informacje te zostaną zamieszczone także na portalu informacyjnym Centrum Informacji Prawnej. Ośrodek będzie kierowany i reprezentowany przez kierownika ośrodka.

Projektowana ustawa będzie pozytywnie oddziaływać na rynek pracy. Utworzenie Centrum Informacji prawnej oraz ośrodków informacji prawnej jako punktów podstawowej informacji prawnej wiązać się bowiem będzie z koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników. Ponadto zapewnienie dostępu do usług prawniczych w systemie podstawowej pomocy prawnej opłacanej przez państwo zwiększy popyt na tego typu usługi, co wpłynie pozytywnie na rynek pracy, w szczególności małych kancelarii prawnych.

Przedmiotowy projekt ustawy wywoła skutki finansowe dla budżetu państwa w postaci kosztów niezbędnych do stworzenia systemu instytucjonalnego świadczenia nieodpłatnej informacji prawnej. Skutki finansowe przedmiotowej regulacji przedstawiają się następująco: projektodawcy szacują, że do stworzenia Centrum Informacji Prawnej (ok. 30 osób zatrudnionych udzielających informacji prawnej, w tym ok. 15 etatów w centrum informacji telefonicznej tzw. call center – ok. 10 mln zł) wraz z ośrodkami informacji prawnej (po jednym w każdym województwie liczącym 8 osób zatrudnionych – ok. 12 mln zł) konieczna jest kwota ok. 22 mln zł w skali roku.

Projektowana regulacja w skali kraju nie będzie miała znaczącego wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość.

3. Źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Przedmiotowy projekt ustawy spowoduje skutki dla budżetu państwa niezbędne do stworzenia systemu instytucjonalnego pomocy prawnej. Wydatki na sfinansowanie nowego systemu informacji prawnej poniesione zostaną z części 37 budżetu państwa – „Sprawiedliwość”. Szacuje się, że będzie to kwota rocznie ok. 22 mln zł, która pokryje wydatki niezbędne na utworzenie Centrum Informacji Prawnej oraz ośrodków informacji prawnej po jednym w każdym województwie.

4. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Przedmiot niniejszego projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Założenia do projektu ustawy KP PSL o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych

W gąszczu przepisów prawnych i niejednolitej interpretacji przepisów, bez fachowej wiedzy bardzo trudno jest dochodzić skutecznie swoich praw. Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego wychodzi z propozycją projektu ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych. Projekt dotyczy informacji prawnej polegającej na udzieleniu informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. Ponadto nieodpłatna informacja prawna zostanie udzielona w zakresie możliwości i warunków uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach postępowań. Uprawnionym do skorzystania z informacji prawnej będzie każdy z nas.

Rozwiązania zawarte w projekcie ustawy, kiedy zostaną uchwalone, w wielu przypadkach przyczynią się do załatwienia określonej sprawy na etapie poprzedzającym ewentualne skierowanie sprawy do sądu albo organu administracji, dzięki czemu nie będzie konieczności angażowania w rozwiązanie konfliktu na późniejszym etapie sądu lub organu administracji publicznej. Wprowadzenie takiego rozwiązania ograniczy potrzebną procedurę sądową lub administracyjną do niezbędnego minimum i przyczyni się w konsekwencji do ograniczenia kosztów funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej. Dzięki temu skróceniu ulegnie również czas oczekiwania na przeprowadzenie i zakończenie postępowania sądowego lub administracyjnego.

Podstawową przyczyną przystąpienia do opracowania projektu ustawy jest postulat stworzenia systemu instytucjonalnego, który zapewni każdej osobie fizycznej prawo do skorzystania z nieodpłatnej informacji prawnej. Należy podkreślić, że **prawo do rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób najuboższych, w tym prawo do informacji prawnej, ma swoje oparte w dokumentach międzynarodowych.** W zakresie postępowań sądowych, ustawodawstwo polskie spełnia wymogi wynikające z przywołanych powyżej regulacji. Rozwiązania te nie dotyczą jednak pomocy świadczonej na etapie przedsądowym, a więc polegającej na udzielaniu fachowych informacji prawnych niezwiązanych z toczącym się postępowaniem sądowym i nieobejmujących reprezentacji osoby przed sądem lub organem administracji publicznej.

Podkreślić należy, iż **celem projektowanych regulacji jest również poszerzenie wiedzy i świadomości społecznej oraz obywatelskiej, szczególnie tych grup społecznych, które w najmniejszym stopniu skorzystały z pozytywnych zmian związanych z transformacją ustrojową.** Brak dostępu do pomocy prawnej przyczynia się do sytuacji wykluczenia społecznego osób najuboższych, które z uwagi na towarzyszący im, w większości przypadków, deficyt wiedzy prawnej, nie

są w stanie samodzielnie wyegzekwować przysługującym im roszczeń lub uzyskać ochrony przewidzianej przepisami prawa. Obowiązkiem państwa jest zapewnienie – na poziomie możliwym do udźwignięcia przez budżet – pomocy nie tylko w sferze materialnej, ale również intelektualnej. Nie ulega wątpliwości, iż poszczególne sfery zarówno stosunków publicznoprawnych jak i prywatnoprawnych uległy w ostatnich latach daleko idącej komplikacji. W gąszczu przepisów nierzadko nie mogą odnaleźć się ludzie wykształceni, znajdujący się w dobrych warunkach materialnych, którzy jednak mogą skorzystać, w razie takiej potrzeby, z odpłatnej fachowej porady prawnej. W tej sytuacji państwo nie może pozostawić samemu sobie tych grup społecznych, które nie mogą sobie pozwolić na wydatek związany z uzyskaniem odpłatnej pomocy prawnej, najczęściej rezygnują z dochodzenia nawet swych uzasadnionych praw bądź roszczeń.

Zadanie udzielania informacji prawnej wykonywać będzie **Minister Sprawiedliwości poprzez Centrum Informacji Prawnej oraz ośrodki informacji prawnej (OIP) działające jak ekspozytury centrum (w pierwszym etapie wdrażania systemu – po jednym ośrodku w województwie). Do kompetencji OIP należeć będzie udzielanie informacji prawnych, zarówno telefonicznie, jak i osobiście.** Ośrodek informacji prawnej działający jako punkt informacji prawnej powinien zapewnić możliwość **uzyskania wiedzy o podstawowych czynnościach, które należy podjąć w celu ochrony praw obywatela, o organach do których należy się zwrócić, a także o możliwościach uzyskania pomocy prawnej, o podmiotach świadczących tę pomoc i o procedurze uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Informacje o miejscu, w którym znajduje się ośrodek informacji prawnej będą dostępne w urzędach, sądach i innych miejscach publicznych, w których obywatele pojawiają się w celu załatwienia różnych spraw życia codziennego. Informacje te zostaną zamieszczone także na portalu informacyjnym Centrum informacji Prawnej**

Wydatki na sfinansowanie nowego systemu informacji prawnej ponoszone zostaną z części 37 budżetu państwa – „Sprawiedliwość”. Szacuje się, że w skali roku będzie to kwota ok. **22 mln zł.** (ok. 30 osób zatrudnionych udzielających informacji prawnej, w tym ok. 15 etatów w centrum informacji telefonicznej tzw. call center – ok. 10 mln zł) wraz z ośrodkami informacji prawnej (po jednym w każdym województwie liczącym 8 osób zatrudnionych – ok. 12 mln zł).

Projektowana ustawa będzie **pozytywnie oddziaływać na rynek pracy.** Utworzenie Centrum Informacji prawnej oraz ośrodków informacji prawnej jako punktów podstawowej informacji prawnej wiązać się bowiem **będzie z koniecznością zatrudnienia dodatkowych pracowników.** Ponadto zapewnienie dostępu do usług prawniczych w systemie podstawowej pomocy prawnej opłacanej przez państwo **zwiększy popyt na tego typu usługi,** co wpłynie pozytywnie na rynek pracy, w szczególności małych kancelarii prawnych

Biorąc pod uwagę przykład holenderskich rozwiązań (podobnie jak założenia projektu) należy szacować, że w skali roku Centrum Informacji Prawnej będzie udzielać rocznie **ponad 660 tys. bezpłatnych informacji prawnych (prawdopodobnie znacznie więcej).**

Warszawa, 6 czerwca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1018/14

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna
w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu
ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Bury)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r., poz. 32, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy jest określenie zasad i sposobów udzielania nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (art. 1). Z pomocy finansowanej przez Skarb Państwa mogłyby korzystać osoby fizyczne przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2). Zakres pomocy określono w art. 3 projektowanej regulacji. Zgodnie z art. 4 projektu Minister Sprawiedliwości zapewnia udzielanie i udostępnianie informacji prawnej oraz rozpowszechnianie informacji o możliwościach jej udzielania.

Projektowana regulacja przewiduje utworzenie Centrum Informacji Prawnej (dalej: Centrum), państwowej jednostki budżetowej, która zajmowałaby się udzielaniem i udostępnianiem informacji prawnej (art. 5). Działalność Centrum realizowana byłaby również przez jego oddziały – ośrodki informacji prawnej, tworzone w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Organem Centrum byłby dyrektor Centrum, do jego zadań należałoby kierowanie omawianą instytucją i reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 7). W art. 8 projektu określono podstawę nawiązania stosunku pracy z dyrektorem Centrum oraz wymogi stawiane kandydatom do objęcia tej funkcji, wśród których wskazano wymóg obywatelstwa polskiego.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy są określone w prawie pierwotnym Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE) uregulowano jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego – swobodę

przepływu pracowników. Obejmuje ona zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami z państw UE w odniesieniu do zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy. Zgodnie z ust. 3 wskazanego przepisu z zastrzeżeniem ograniczeń uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia publicznego, swoboda ta obejmuje m.in. prawo ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy. Jednakże postanowienia art. 45 TfUE nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 ust. 4 TfUE).

W związku z tym, iż we wskazanym wyżej przepisie nie zdefiniowano pojęcia „administracja publiczna”, dla oceny zakresu stosowania tej regulacji niezbędnym jest przedstawienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) w tej kwestii.

W wyroku z dnia 26 maja 1982 r. (*Komisja przeciwko Belgii*, sprawa C-149/79) TSUE stwierdził, iż pod pojęciem administracja publiczna należy rozumieć grupę stanowisk, wiążących się z bezpośrednim bądź pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy, opartym na prawie publicznym i obowiązkach, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub władz publicznych. Stanowiska te wymagają bowiem szczególnego stosunku lojalności wobec państwa, a także wprowadzają dwustronność praw i obowiązków, stanowiących podstawę więzi narodowej. W związku z powyższym zastosowanie wyjątku określonego w art. 45 ust. 4 TfUE jest dopuszczalne jedynie w sytuacji kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: bezpośredniego lub pośredniego udziału w sprawowaniu władzy oraz ochrony ogólnych interesów państwa lub władz publicznych.

W wyroku z dnia 30 września 2003 r. (*Colegio de Oficiales*, sprawa C-405/01) TSUE doprecyzował, iż stosowanie art. 45 ust. 4 TfUE jest dopuszczalne wówczas gdy wykonywanie uprawnień przyznanych na podstawie prawa publicznego odbywa się w sposób regularny oraz nie jest bardzo niewielką częścią prowadzonej aktywności.

W oparciu o orzecznictwo TSUE, w komunikacie z dnia 18 marca 1988 r. (O. J. 1988, C 72, s. 2), Komisja przedstawiła wykaz przykładowych stanowisk, które spełniają wskazane wyżej kryteria. Wśród tych stanowisk wymienia się siły zbrojne, policję, a także sędziów, władze podatkowe czy służbę dyplomatyczną. Ponadto, wyjątek z art. 45 ust. 4 TfUE dotyczy również pracowników zatrudnionych w ministerstwach, władzach szczebla regionalnego i lokalnego, bankach centralnych oraz innych podmiotach, jeśli do zakresu ich obowiązków należy wykonywanie władzy publicznej poprzez przygotowywanie aktów prawnych, ich wykonywanie, monitorowanie ich stosowania, bądź nadzór nad podległymi jednostkami w tym zakresie.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Analiza zgodności projektowanej ustawy z prawem UE dotyczy art. 8 ust. 3 projektu, w którym, jako jeden z wymogów pełnienia stanowiska

dyrektora Centrum Informacji Prawnej przewidziano posiadanie polskiego obywatelstwa. Dopuszczalność zastosowania tego wyjątku, ograniczającego swobodę przepływu pracowników, należy ocenić w odniesieniu do kryteriów określonych w orzecznictwie TSUE dotyczących art. 45 ust. 4 TfUE. Pełniona funkcja powinna zatem dotyczyć bezpośredniego lub pośredniego udziału w sprawowaniu władzy oraz jednocześnie służyć ochronie ogólnych interesów państwa lub władz publicznych.

Zadania Centrum Informacji Prawnej określono w art. 5 ust. 1 projektu. Zalicza się do nich udzielanie i udostępnianie informacji prawnej, rozpowszechnianie informacji o możliwości ich uzyskania oraz wykonywanie innych zadań związanych z udzielaniem informacji prawnej. Wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, iż Centrum będzie jedynie pełniło obowiązki informacyjne, bez możliwości kształtowania systemu prawnego w Polsce. Wśród obowiązków dyrektora Centrum określonych w art. 7 projektu wymieniono kierowanie i reprezentowanie Centrum na zewnątrz oraz współpracę z samorządami zawodów prawniczych i organizacjami pozarządowymi w celu zapewnienia rzeczywistego dostępu osób fizycznych do informacji prawnej. Analiza obowiązków dyrektora Centrum z uwzględnieniem zadań Centrum prowadzi do wniosku, iż pełniona funkcja nie spełnia kryterium bezpośredniego lub pośredniego udziału w sprawowaniu władzy. Zakres kompetencji dyrektora Centrum nie obejmuje bowiem zadań dotyczących przygotowywania, wykonywania bądź monitorowania aktów prawnych. W związku z powyższym, projekt ustawy, w zakresie w jakim przewiduje obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego przez dyrektora Centrum Informacji Prawnej, jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Naruszenie dotyczy art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu w Unii Europejskiej w zakresie w jakim projekt przewiduje w art. 8 ust. 3 pkt 1 obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego przez dyrektora Centrum Informacji Prawnej.

Szef Kancelarii Sejmu


Lech Czapla

Warszawa, 6 czerwca 2014 r.

BAS-WAPEiM-1019/14

Pani
Ewa Kopacz
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Bury) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Przedmiotem projektu ustawy jest określenie zasad i sposobów udzielania nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (art. 1). Z pomocy finansowanej przez Skarb Państwa mogłyby korzystać osoby fizyczne przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 2).

Projektowana regulacja przewiduje utworzenie Centrum Informacji Prawnej (dalej: Centrum), państwowej jednostki budżetowej, która zajmowałaby się udzielaniem i udostępnianiem informacji prawnej (art. 5). Działalność Centrum realizowana byłaby również przez jego oddziały – ośrodki informacji prawnej, tworzone w drodze rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości. Organem Centrum byłby dyrektor Centrum, do jego zadań należałoby kierowanie omawianą instytucją i reprezentowanie jej na zewnątrz (art. 7).

Projekt ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Naruszenie dotyczy art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu w Unii Europejskiej w zakresie w jakim projekt przewiduje w art. 8 ust. 3 pkt 1 obowiązek posiadania obywatelstwa polskiego przez dyrektora Centrum Informacji Prawnej.

Projekt ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Szef Kancelarii Sejmu

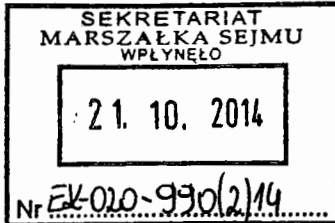


Lech Czapla

Warszawa, 8 października 2014 r.

Przedstawiciel wnioskodawców

Poseł na Sejm RP Jan Bury



Marszałek Sejmu RP

Sz. P. Radosław Sikorski

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 czerwca 2014 r. o numerze GMS-WP-03-91/14, w imieniu Posłów wnioskodawców, uzupełniam uzasadnienie projektu ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych złożonego w dniu 9.05.2014 r. o założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych, zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 6 uchwały Regulamin Sejmu.

Z poważaniem,

Założenia głównych aktów wykonawczych przewidzianych w projekcie ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych:

- 1. Projekt rozporządzenia przewidzianego w art. 5 ust. 6 ustawy z dnia 2014 r. o udostępnianiu nieodpłatnej informacji prawnej.**

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**

z dnia2014 r.
w sprawie ośrodków informacji prawnej

Na podstawie art. 5 ust. 6 ustawy z dnia.....2014 r. o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (Dz. U....), zarządza się, co następuje:

§ 1. 1. Tworzy się następujące ośrodki informacji prawnej:

- 1) Ośrodek Informacji Prawnej w Białymstoku;
- 2) Ośrodek Informacji Prawnej w Bydgoszczy;
- 3) Ośrodek Informacji Prawnej w Gdańsku;
- 4) Ośrodek Informacji Prawnej w Gorzowie Wielkopolskim;
- 5) Ośrodek Informacji Prawnej w Katowicach;
- 6) Ośrodek Informacji Prawnej w Kielcach;
- 7) Ośrodek Informacji Prawnej w Krakowie;
- 8) Ośrodek Informacji Prawnej w Lublinie;
- 9) Ośrodek Informacji Prawnej w Łodzi;
- 10) Ośrodek Informacji Prawnej w Olsztynie;

- 11) Ośrodek Informacji Prawnej w Opolu;
- 12) Ośrodek Informacji Prawnej w Poznaniu;
- 13) Ośrodek Informacji Prawnej w Rzeszowie;
- 14) Ośrodek Informacji Prawnej w Szczecinie;
- 15) Ośrodek Informacji Prawnej w Warszawie;
- 16) Ośrodek Informacji Prawnej we Wrocławiu

– zwane dalej „ośrodkami”.

2. Obszarem właściwości ośrodka jest województwo, w którym znajduje się jego siedziba.

§ 2. 1. Organem ośrodka jest Kierownik ośrodka informacji prawnej, zwany dalej „Kierownikiem”.

2. Kierownik kieruje ośrodkiem i reprezentuje go na zewnątrz.

3. Kierownika powołuje Dyrektor Centrum Informacji Prawnej spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

4. Kierownik może wystąpić z wnioskiem do Dyrektora Centrum Informacji Prawnej o powołanie Zastępcy Kierownika.

§ 3. 1. W skład ośrodka wchodzi:

- 1) Zespół ds. teleinformatycznego udzielania informacji prawnej;
- 2) Zespół ds. osobistego udzielania informacji prawnej;
- 3) Stanowisko ds. obsługi administracyjno-kancelaryjnej.

2. Do zadań Zespołu ds. teleinformatycznego udzielania informacji prawnej należy:

1) udzielanie informacji prawnej telefonicznie i za pomocą elektronicznych środków komunikacji;

2) udzielanie informacji o możliwości osobistego uzyskania informacji prawnej w siedzibie ośrodka telefonicznie oraz za pomocą elektronicznych środków komunikacji.

3. Do zadań Zespołu ds. osobistego udzielania informacji prawnej należy udzielanie informacji prawnej bezpośrednio osobom fizycznym w siedzibie ośrodka.

4. Do zadań Stanowiska ds. obsługi administracyjno-kancelaryjnej należy w szczególności:

1) obsługa kancelaryjna:

a) Kierownika i Zastępcy Kierownika,

b) Zespołów wskazanych w ust. 1 pkt 1 i 2;

2) obsługa korespondencji;

3) wykonywanie czynności administracyjnych związanych z funkcjonowaniem ośrodka.

5. Pracą Zespołów i Stanowiska, o których mowa w ust. 1, kieruje Kierownik. Może on powierzyć kierowanie jednym z zespołów Zastępcy Kierownika.

§ 4 . Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem.....

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie ośrodków informacji prawnej wykonuje upoważnienie zawarte w art. 5 ust. 6 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (Dz. U....).

Głównym celem przedmiotowego projektu rozporządzenia jest utworzenie ośrodków informacji prawnej mających zapewnić każdej osobie fizycznej prawo do skorzystania z nieodpłatnej informacji prawnej. Proponowane rozwiązania przyczyniają się do realizacji prawa do rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym prawa do informacji prawnej wynikającego między innymi z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2012 r. C326, s. 2) i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284, z późn. zm.).

Powszechny dostęp do informacji prawnej ma być zagwarantowany przez rozmieszczenie ośrodków informacji publicznej w każdym województwie. Ich struktura organizacyjna składająca się z Zespołu ds. teleinformatycznego udzielania informacji prawnej, Zespołu ds. osobistego udzielania informacji prawnej oraz Stanowiska ds. obsługi administracyjno-kancelaryjnej, a także organu ośrodka w postaci Kierownika ośrodka informacji prawnej i ewentualnie jego zastępcy, urzeczywistni zasadę wyrażoną w art. 6 ust. 1 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej, zgodnie z którą informacja prawna ma być udzielana zarówno w siedzibie ośrodka, jak i telefonicznie, czy też za pomocą elektronicznych środków komunikacji wszystkim zainteresowanym osobom fizycznym.

Projektowane rozporządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Nie zachodzi konieczność przedkładania projektu rozporządzenia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowane rozporządzenie nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).

2. Projekt rozporządzenia przewidzianego w art. 9 ust. 2 ustawy z dnia ... 2014 r. o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych.

**ROZPORZĄDZENIE
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI**

z dnia2014 r.

**w sprawie wykazu stanowisk, wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników Centrum
Informacji Prawnej oraz ośrodków informacji prawnej, warunków wynagradzania
i przyznawania innych świadczeń ze stosunku pracy**

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 2014 r. o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (Dz. U....), zarządza się, co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa:

- 1) wykaz stanowisk, na których są zatrudniani pracownicy Centrum Informacji Prawnej, zwanego dalej „Centrum Informacji” i ośrodków informacji prawnej, zwanych dalej „ośrodkami”;
- 2) wymagania kwalifikacyjne dla pracowników Centrum Informacji i ośrodków;
- 3) warunki wynagradzania pracowników Centrum Informacji i ośrodków;
- 4) warunki przyznawania i wypłacania dodatku za wysługę lat;
- 5) warunki przyznawania i wypłacania nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy.

§ 2. Ustala się wykaz stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników Centrum Informacji i ośrodków, stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia.

§ 3. Ustala się tabelę wynagrodzeń pracowników Centrum Informacji i ośrodków, stanowiącą załącznik nr 2 do rozporządzenia.

§ 4. 1. Pracownikom Centrum Informacji i ośrodków, przysługuje:

1) dodatek za wysługę lat w wysokości 5% miesięcznego wynagrodzenia – po 5 latach pracy;

2) prawo do wyższej stawki dodatku za wysługę lat w wysokości 1% miesięcznego wynagrodzenia – wraz z upływem każdego kolejnego roku pracy.

2. Pracownikom, o których mowa w ust. 1, uprawnionym do dodatku za wysługę lat, dodatek ten wypłaca się w terminie wypłaty wynagrodzenia:

1) począwszy od pierwszego dnia miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu, w którym pracownicy, o których mowa w ust. 1 nabyli prawo do wyższej stawki dodatku za wysługę lat, jeżeli nabycie prawa nastąpiło w ciągu miesiąca;

2) za dany miesiąc, jeżeli nabycie prawa do dodatku za wysługę lat lub prawa do wyższej stawki dodatku za wysługę lat nastąpiło pierwszego dnia miesiąca.

3. Przy ustalaniu prawa do dodatku za wysługę lat przysługującego pracownikom, o których mowa w ust. 1, zatrudnionym równocześnie w ramach więcej niż jednego zakończonego stosunku pracy, do okresu uprawniającego do dodatku za wysługę lat wlicza się jeden z tych okresów zatrudnienia.

4. Jeżeli w aktach osobowych brak jest odpowiedniej dokumentacji, warunkiem przyznania dodatku za wysługę lat jest udokumentowanie przez pracowników, o których mowa w ust. 1 prawa do tego dodatku.

5. Jeżeli w aktach osobowych pracowników, o których mowa w ust. 1 brak jest odpowiedniej dokumentacji, dodatek za wysługę lat wypłaca się po udokumentowaniu przez tych pracowników prawa do dodatku za wysługę lat lub prawa do wyższej stawki dodatku za wysługę lat. Przepis ust. 2 stosuje się odpowiednio.

§ 5. 1. Nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy, mogą być przyznawane:

1) przez Dyrektora Centrum Informacji – pracownikom Centrum Informacji;

2) przez Kierownika ośrodka – pracownikom ośrodka.

2. Nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy są przyznawane nie częściej niż 1 raz w roku kalendarzowym i wypłacane wraz z wynagrodzeniem za miesiąc następujący po przyznaniu nagrody.

3. Wysokość nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy każdorazowo określa Dyrektor Centrum Informacji lub Kierownik ośrodka.

4. Przyznając nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy Dyrektor Centrum Informacji lub Kierownik ośrodka bierze pod uwagę następujące kryteria:

- 1) zaangażowanie w pracę;
- 2) jakość świadczonej pracy;
- 2) samodoskonalenie zawodowe i podnoszenie kwalifikacji.

§ 6. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem.....

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

**Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości
z dnia (Dz. U.)**

**WYKAZ STANOWISK ORAZ WYMAGAŃ KWALIFIKACYJNYCH PRACOWNIKÓW
CENTRUM INFORMACJI PRAWNEJ I OŚRODKÓW INFORMACJI PRAWNEJ**

I. CENTRUM INFORMACJI PRAWNEJ	
STANOWISKO	WYMAGANE KWALIFIKACJE
1. Dyrektor Centrum Informacji Prawnej	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych; uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych;</p> <p>3) co najmniej 3 lata doświadczenia na stanowisku kierowniczym.</p>
2. Zastępca Dyrektora Centrum Informacji Prawnej	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych; uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych;</p> <p>3) co najmniej 1 rok doświadczenia na stanowisku kierowniczym.</p>
3. Starszy Specjalista	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych, uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych.</p>

4. Specjalista	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych, uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 1 rok doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych.</p>
5. Referendarz	<p>1) wykształcenie wyższe;</p> <p>2) co najmniej 1 rok doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z wykonywaniem czynności administracyjno-kancelaryjnych.</p>
II. OŚRODKI POMOCY PRAWNEJ	
STANOWISKO	WYMAGANE KWALIFIKACJE
1. Kierownik ośrodka informacji prawnej	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych; uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych;</p> <p>3) co najmniej 2 lata doświadczenia na stanowisku kierowniczym.</p>
2. Zastępca Dyrektora Centrum Informacji Prawnej	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych; uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych;</p> <p>3) co najmniej 1 rok doświadczenia na stanowisku kierowniczym.</p>
3. Starszy Specjalista	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych, uznanych w Rzeczypospolitej</p>

	<p>Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 3 lata doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych.</p>
4. Specjalista	<p>1) ukończenie wyższych studiów prawnych w Rzeczypospolitej Polskiej i uzyskanie tytułu magistra, albo zagranicznych studiów prawnych, uznanych w Rzeczypospolitej Polskiej;</p> <p>2) co najmniej 1 rok doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z interpretacją przepisów prawa lub przygotowywaniem opinii prawnych.</p>
5. Referendarz	<p>1) wykształcenie wyższe;</p> <p>2) co najmniej 1 rok doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z wykonywaniem czynności administracyjno-kancelaryjnych.</p>

**Załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości
z dnia (Dz. U.)**

**TABELA WYNAGRODZEŃ PRACOWNIKÓW CENTRUM INFORMACJI
PRAWNEJ I OŚRODKÓW INFORMACJI PRAWNEJ**

I. CENTRUM INFORMACJI PRAWNEJ	
STANOWISKO	WYSOKOŚĆ WYNAGRODZENIA (BRUTTO)
1. Dyrektor Centrum Informacji Prawnej	10 000 zł
2. Zastępca Dyrektora Centrum Informacji Prawnej	8 000 zł
3. Starszy Specjalista	5 000 zł
4. Specjalista	4 500 zł
5. Referendarz	3 500 zł
II. OŚRODKI POMOCY PRAWNEJ	
STANOWISKO	WYSOKOŚĆ WYNAGRODZENIA (BRUTTO)
1. Kierownik ośrodka informacji prawnej	7 000 zł
2. Zastępca Kierownika ośrodka informacji prawnej	5 600 zł
3. Starszy Specjalista	4 000 zł
4. Specjalista	3 500 zł
5. Referendarz	3 000 zł

UZASADNIENIE

Projektowane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w sprawie wykazu stanowisk, wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników Centrum Informacji Prawnej oraz ośrodków informacji prawnej, warunków wynagradzania i przyznawania innych świadczeń ze stosunku pracy wykonuje upoważnienie zawarte w art. 9 ust. 2 ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych (Dz. U....).

Przedmiotowy projekt rozporządzenia ma na celu określenie stanowisk i wymagań kwalifikacyjnych dla pracowników Centrum oraz pracowników ośrodków informacji prawnej.

W załączniku nr 1 do projektowanego rozporządzenia zawarto wykaz stanowisk oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników Centrum Informacji Prawnej i ośrodków informacji prawnej. Wykaz ten przewiduje, że w Centrum Informacji Prawnej pracownicy będą zatrudniani na stanowiskach: Dyrektora Centrum Informacji Prawnej, Zastępcy Dyrektora Centrum Informacji Prawnej, Starszego Specjalisty, Specjalisty i Referendarza. Natomiast w ośrodku informacji prawnej będą następujące stanowiska pracownicze: Kierownik ośrodka informacji prawnej, Zastępca Kierownika ośrodka informacji prawnej, Starszy Specjalista, Specjalista, Referendarz. W przedmiotowym wykazie określono również w sposób szczegółowy wymogi kwalifikacyjne odnoszące się do poszczególnych stanowisk.

W załączniku nr 2 do projektu zarządzenia zawarto tabelę wynagrodzeń przewidzianych dla osób zatrudnionych na określonych stanowiskach w Centrum Informacji Prawnej i ośrodkach informacji prawnej.

Ponadto projekt zawiera zasady ustalania i wypłacania innych świadczeń ze stosunku pracy w postaci dodatku za wysługę lat oraz nagrody za szczególne osiągnięcia.

Projektowane rozporządzenie jest zgodne z prawem Unii Europejskiej.

Nie zachodzi konieczność przedkładania projektu rozporządzenia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowane rozporządzenie nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597).



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 1.07. 2014 r.

PROKURATOR GENERALNY

PG VII G 025/192/14

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu02-07-2014.....

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Stanisław Poniński

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 czerwca 2014 r., nr GMS-WP-173-137/14, dotyczące poselskiego projektu ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych, przekazanego do zaopiniowania Prokuratorowi Generalnemu w trybie art. 3 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2011 r. Nr 270, poz. 1599, t.j., z późn. zm.), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy zakłada powołanie nowego urzędu - Centrum Informacji Prawnej, którego podstawowym zadaniem byłoby udzielanie osobom fizycznym, przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nieodpłatnej informacji prawnej, finansowanej przez Skarb Państwa. Normą o zasadniczym znaczeniu dla oceny przedłożonej inicjatywy legislacyjnej jest art. 3 projektu, zgodnie z którym informacja prawna obejmowałaby informację o treści obowiązującego prawa, prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania, a także o możliwości, trybie i przesłankach uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach postępowań.

Przystępując do oceny przedłożonego projektu, należy stwierdzić, że projekt ten stanowi kolejną już próbę instytucjonalnego rozwiązania niezwykle doniosłego społecznie problemu, jakim jest zapewnienie obywatelom informacji w przedmiocie

obowiązujących regulacji prawnych w tej dziedzinie życia społecznego, która pozostaje przedmiotem ich zainteresowania (z powszechnie dostępnych informacji publicznych wynika, że prace nad stosownym projektem ustawy od kilku lat prowadzone są w Ministerstwie Sprawiedliwości). Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w perspektywie osób, których nie stać na opłacenie profesjonalnej usługi prawnej świadczonej przez adwokata lub radcę prawnego. Warto przy tym zauważyć, że choć w uzasadnieniu projektu szeroko przytaczane są argumenty dotyczące konieczności zagwarantowania osobom ubogim rzeczywistego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym zwłaszcza powoływane są zalecenia Komitetu Rady Ministrów Rady Europy z dnia 8 stycznia 1993r. – Zalecenie nr R (93), to opiniowany projekt nie uzależnia wspomnianej informacji prawnej od cenzusu majątkowego osoby starającej się o jej uzyskanie. Tym samym projektodawcy zakładają wprowadzenie ogólnie dostępnej informacji prawnej dla obywateli, przewidując wyłącznie jedno ograniczenie, że o stosowną informację nie będą mogły ubiegać się inne podmioty niż osoby fizyczne, a więc przykładowo osoby prawne. Tym samym warstwa argumentacyjna wskazana w uzasadnieniu projektu wydaje się być niewystarczająca z punktu widzenia zakładanego uprawnienia do informacji prawnej, które w zasadniczej części nabiera charakteru uprawnienia o charakterze uniwersalnym. Należy przy tym zauważyć, że zakładane ograniczenie tego prawa ma charakter pozorny – nic bowiem nie stoi na przeszkodzie uzyskaniu nieodpłatnej informacji prawnej przez osobę fizyczną zaangażowaną w funkcjonowanie osoby prawnej, w sytuacji gdy informacja ta ma znaczenie dla osoby prawnej, nie zaś osoby fizycznej (projektodawcy nie wymagają wykazania przez zainteresowanego jakiegokolwiek interesu prawnego w uzyskaniu stosownej informacji). Tymczasem szeroko powoływane w uzasadnieniu projektu argumenty mające uzasadniać wprowadzenie projektowanych rozwiązań normatywnych koncentrują się na konieczności zagwarantowania nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób ubogich. Powyższa kwestia ma zasadnicze znaczenie, jeśli uwzględni się liczbę spraw, jaką ten sposób normatywnego ukształtowania omawianego uprawnienia potencjalnie by generował, bezpośrednio skutkując trudnymi do przewidzenia kosztami finansowymi funkcjonowania urzędu, który miałby je

obsługiwać. Nie może też umknąć uwadze, że powyższy sposób normatywnego ukształtowania omawianego prawa oznaczałby upaństwowienie znacznej części usług prawniczych, co w bezpośredni sposób pogłębiłoby już obecnie występujące wyraźnie negatywne tendencje w zakresie możliwości utrzymania się osób wykonujących zawód adwokata lub radcy prawnego. Tymczasem zarówno dojście do wskazanych zawodów prawnie reglamentowanych (studia prawnicze, długotrwała i wymagająca aplikacja prawnicza), jak i konieczność stałego podnoszenia kwalifikacji, wymagają stworzenia takich warunków ustrojowych wykonywania wskazanych zawodów, które będą gwarantować tym osobom nie tylko możliwość zapewnienia podstaw egzystencji dla siebie i członków najbliższej rodziny, ale również będą stanowiły materialną podstawę ich zawodowego rozwoju. W istocie zatem projektodawcy zamiast tworzenia rozwiązań normatywnych, które przyczyniałyby się do rozwoju reglamentowanych zawodów prawniczych, zwłaszcza w odniesieniu do osób podejmujących pracę w tych zawodach, przykładowo w postaci kontraktów zawieranych z kancelariami adwokatów lub radców prawnych, których przedmiotem byłoby świadczenie profesjonalnych usług prawniczych dla osób najuboższych, finansowanych przez państwo, proponują powołanie instytucji, której koszty już tylko organizacyjnego działania są trudne do oszacowania. Co jednak ważniejsze koszty te byłyby całkowicie nieadekwatne w stosunku do spodziewanego rezultatu, jakiego obywatel mógłby się spodziewać po funkcjonowaniu tak rozbudowanego aparatu państwowego. Zamiast bowiem kompleksowej, profesjonalnej obsługi prawnej, obywatel uzyskiwałby informację o treści obowiązującego ustawodawstwa, czego lepszym i niewątpliwie tańszym odpowiednikiem byłoby stworzenie rządowej bazy aktów prawnych dostępnej za pośrednictwem internetu, czy też za pośrednictwem wybranych stanowisk w urzędach gminy. Warto przy tym zwrócić uwagę, że autorzy omawianej inicjatywy legislacyjnej, zapewne przewidując kolizję projektowanych rozwiązań z obowiązującymi aktami prawnymi regulującymi ustrojowe podstawy funkcjonowania zawodu adwokata lub radcy prawnego, proponują, aby Centrum Informacji Prawnej udzielało informacji o treści obowiązującego prawa. Wychodząc jednak z założenia, że informacja ta mogłaby być dla adresatów mało komunikatywna, proponuje się aby obejmowała ona

informację o prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych. Tymczasem ustalenie tego, jakie prawa i jakie obowiązki ciążyą na osobie, w określonych okolicznościach stanu faktycznego, jest już w wyraźny sposób dziedziną subsumcji norm prawnych do określonego stanu faktycznego, a więc ustaleniem, jakie dokładnie normy, z szeregu norm konstytuujących uprawnienia i obowiązki w danej dziedzinie aktywności człowieka, mają zastosowanie w konkretnych okolicznościach stanu faktycznego. Powyższe zadanie jest w istocie udzieleniem nie informacji, lecz porady prawnej. Otwiera to w sposób oczywisty kwestię odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w powyższy sposób przez organ państwowy, czego projektodawcy zdają się nie dostrzegać, a co niewątpliwie jest kwestią fundamentalną dla oceny przedłożonych propozycji legislacyjnych. O ile bowiem osoby wykonujące zawód adwokata lub radcy prawnego objęte są obligatoryjną ochroną ubezpieczeniową w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone w związku z wykonywaniem zawodu, o tyle projektodawcy powyższe zagadnienie pomijają milczeniem, wychodząc zapewne z założenia, że informacją o treści obowiązujących norm prawnych szkody wyrządzić się nie da. Tymczasem nawet informacja ograniczona do wskazania określonych przepisów systemu prawnego może być wadliwa, chociażby ze względu na jej nieaktualność, o co zresztą nietrudno przy wysokiej dynamice zmian normatywnych systemu prawnego. Oczywiście „informacja” o prawach i obowiązkach spoczywających na konkretnych osobach, w konkretnych okolicznościach stanu faktycznego, będąca w istocie, jak to wskazano wyżej, poradą prawną, jednoznacznie aktualizuje kwestie odpowiedzialności odszkodowawczej. Należy ponadto wskazać, że projektodawcy nie konstytuują żadnych wymagań kwalifikacyjnych w odniesieniu do osób, które mają świadczyć usługi w zakresie udzielania informacji prawnych, w całości przerzucając na Ministra Sprawiedliwości ich określenie. W istocie rzeczy projektowana ustawa wprowadza niezwykle kosztowne regulacje, których jednak praktyczne znaczenie dla obywatela może okazać się znikome, w sytuacji gdy zasadniczy problem leżący u podstaw analizowanej inicjatywy legislacyjnej (zapewnienie osobom ubogim dostępu do pomocy prawnej) pozostaje nadal nierozwiązany. Dlatego też, mimo uznania diagnozy problemu

społecznego leżącego u podstaw omawianego projektu za trafną, proponowane projektem rozwiązania ocenić należy jako dysfunkcjonalne, zarówno w aspekcie kosztów finansowych i spodziewanych pozytywnych skutków regulacji, jak i, co istotniejsze, rozwiązania zasadniczego problemu będącego podstawą podjęcia prac legislacyjnych.

Z miernem



Andrzej Seremet



PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

ul. Hoża 76/78, 00-682 Warszawa
tel.: (+48) 022 3923109; fax: (+48) 022 3923120

www.prokuratoria.gov.pl
e-mail: kancelaria@prokuratoria.gov.pl

KR-51-307/14/ZŚP
W/20463/14

Warszawa, dnia 8 lipca 2014 r.

**Pan Adam PODGÓRSKI
ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU RP**

W nawiązaniu do poselskiego projektu ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych, nadesłanego przy piśmie nr GMS-WP-173-137/14 z dnia 24 czerwca 2014 r., w załączeniu uprzejmie przedkładam opinię Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa do tego projektu.

WICEPREZES
Prokuraturii Generalnej
Skarbu Państwa
Piotr Rodkiewicz

WYDZIAŁ PREZYDIALNY

L.dz.

Data wpływu 09-07-2014

PROKURATORIA GENERALNA SKARBU PAŃSTWA

Główny Urząd Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa

KR-51-307/14/ZŚP

2014.07.08

Opinia do poselskiego projektu ustawy o udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych

1. W tytule ustawy proponuje się pominąć wyraz „udzielaniu”. Zgodnie z § 18 ZTP przedmiot ustawy określa się możliwie najzwęższej, w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Ponieważ ustawa reguluje nie tylko zakres i sposób udzielania i udostępniania nieodpłatnej informacji prawnej, ale także sprawy ustrojowe (organizacyjne), sugerowane skrócenie tytułu wydaje się uzasadnione.
2. Przepisowi art. 1 proponuje się nadać brzmienie „Ustawa reguluje zasady, zakres i sposób udzielania i udostępniania nieodpłatnej informacji prawnej osobom fizycznym.”. Wydaje się, iż taki zapis wyczerpująco określi treść ustawy, w sposób odpowiadający regulacjom występującym w dalszych przepisach.
3. W art. 5 proponuje się ust. 2 nadać brzmienie „Centrum jest państwową jednostką organizacyjną podległą Ministrowi Sprawiedliwości.”. Takie sformułowanie określi status i pozycję Centrum Informacji Prawnej w strukturze administracji rządowej. Natomiast usytuowanie Centrum w sektorze finansów publicznych powinien określić kolejny ustęp w brzmieniu „Centrum prowadzi gospodarkę finansową na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych dla jednostek budżetowych. Dyrektor Centrum dysponuje środkami budżetu państwa przeznaczonymi na finansowanie Centrum.”. Zapis taki zapewni spójność z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn.zm.), w sposób koherentny zarazem z innymi podobnymi regulacjami prawnymi odnoszącymi się np. do Rządowego Centrum Legislacji (art. 14a i nast. ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – Dz.U. z 2012 r. poz. 392 z późn.zm.).
4. W związku z podległością Centrum Ministrowi Sprawiedliwości wydaje się iż można by znowelizować równocześnie art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 743 z późn.zm.), dopisując w nim Centrum Informacji Prawnej.
5. W art. 5 ust. 3, określając przedmiot działalności Centrum Informacji Prawnej, można by dodać gromadzenie informacji prawnej, jako warunek sine qua non wykonywania pozostałych zadań. Ponadto po wyrazach „inne zadania związane z udzielaniem” należałoby dodać wyrazy „i udostępnianiem” w celu zapewnienia kompletności określenia przedmiotu działalności Centrum.

6. W art. 5 ust. 4 należałoby skreślić wyrazy „w szczególności”, bowiem upoważnienie ustawowe powinno w sposób wyczerpujący i kompletny określać zakres spraw przekazywanych do uregulowania w akcie wykonawczym.
7. W art. 6 ust. 2 należałoby wyszczególnić również „środki komunikacji elektronicznej” w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. z 2013 r. poz. 325 z późn.zm.), jako jedną z form udzielania informacji prawnej przez pracowników Centrum. Ponadto zamiast o „telefonicznym” udzielaniu informacji prawnej można by stanowić szerzej o udzielaniu informacji prawnej poprzez „urządzenia i sieć telekomunikacyjną” w rozumieniu art. 2 pkt 35 i 46 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2014 r. poz. 243).
8. W art. 7 należałoby dodać przepis upoważniający Dyrektora Centrum do nadania Centrum regulaminu organizacyjnego, określającego zakres zadań i tryb pracy jego komórek organizacyjnych.
9. W upoważnieniu formułowanym w art. 9 ust. 2 budzi wątpliwość określenie w akcie wykonawczym wymagań kwalifikacyjnych dla Dyrektora Centrum, skoro warunki powołania na to stanowisko są wyczerpująco określone wprost w ustawie w art. 8 ust. 3.
10. Projekt wymaga przepracowania jego systematyzacji w kierunku pogrupowania i rozdzielenia przepisów merytorycznych dotyczących udzielania i udostępniania informacji prawnej oraz przepisów ustrojowych traktujących o Centrum Informacji Prawnej.

STARSZY RADCA
Prokuratury Generalnej
Skarbu Państwa

Zbigniew Spiewak



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L. dz. *4452* /2014

Warszawa, dnia 5 września 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
Data wpływu *15.09.2014*

Szanowny Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

Nawiązując do poselskiego projektu ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych, przesłanego Krajowej Radzie Radców Prawnych przy piśmie GMS-WP-173-137/14 z dnia 24 czerwca 2014 r., niniejszym przedstawiam opinię do przedmiotowego projektu sporządzoną w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

z przedstawieniem

Wiceprezes
Krajowej Rady Radców Prawnych

Dr hab. *Arkadiusz Bereza*



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH

00-540 Warszawa, Aleje Ujazdowskie 41 lok. 2
tel./fax: 022 622 05 88, 622 84 28;33 • e-mail: kirp@kirp.pl • NIP: 526-10-43-011

L. dz. 4452 /2014

Warszawa, dnia 5 września 2014 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.
Data wpływu 15.09.2014

Szanowny Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu RP

Szanowny Panie Ministrze

Nawiązując do poselskiego projektu ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych, przesłanego Krajowej Radzie Radców Prawnych przy piśmie GMS-WP-173-137/14 z dnia 24 czerwca 2014 r., niniejszym przedstawiam opinię do przedmiotowego projektu sporządzoną w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych.

2 przedstawienie

Wiceprezes

Krajowej Rady Radców Prawnych

Dr hab. Arkadiusz Bereza

Warszawa, dnia 3 września 2014 r.

Opinia prawna
sporządzona w ramach Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji
Krajowej Rady Radców Prawnych
do poselskiego projektu ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej
dla osób fizycznych

I. Zakres przedmiotowy opinii

Niniejsza opinia została sporządzona w oparciu o poselski projekt ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych, przesłany do Krajowej Rady Radców Prawnych w ramach konsultacji społecznych przez Zastępcę Szefa Kancelarii Sejmu przy piśmie z dnia 24 czerwca 2014 r. (znak: GMS-WP-173-137/14).

II. Główne rozwiązania proponowane przez projekt

Projekt przewiduje utworzenie Centrum Informacji Prawnej, będącego jednostką budżetową w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, którego zadaniem byłoby udzielanie nieodpłatnej informacji prawnej dla osób fizycznych. Informacją prawną w rozumieniu projektu byłaby informacja o:

- 1) treści obowiązującego prawa,
- 2) prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych,
- 3) instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania,
- 4) możliwości, trybie i przesłankach uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych rodzajach postępowań.

Powyższej informacji udzielałaby drogą telefoniczną oraz osobiście pracownicy Centrum Informacji Prawnej oraz jego oddziałów – ośrodków informacji prawnej. Wymagania kwalifikacyjne pracowników oraz wykaz stanowisk ustaliłby w oparciu o delegację ustawową Minister Sprawiedliwości.

Instytucjonalny system udzielania nieodpłatnej informacji prawnej finansowany byłby przez Skarb Państwa. Uzyskanie informacji prawnej nie byłoby limitowane żadnym kryterium, wobec czego beneficjentem systemu mogłaby być każda osoba fizyczna przebywająca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

III. Założenia Projektodawcy co do skutków projektu

W ocenie Projektodawcy, wejście w życie ustawy w proponowanej treści skutkowałoby poszerzeniem wiedzy i świadomości społecznej oraz obywatelskiej. Otrzymywana przez beneficjentów pomoc dotyczyłaby w tym wypadku sfery intelektualnej.

Wprowadzenie systemu nieodpłatnej informacji prawnej na etapie poprzedzającym ewentualne skierowanie sprawy do sądu albo organu administracji publicznej, a na dalszym

etapie także wprowadzenie kolejnego elementu systemu jakim miałyby być nieodpłatna pomoc prawna, spowodować miałyby wymierne oszczędności związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz administracji publicznej. Odpowiednio wczesne uzyskanie informacji prawnej miałyby umożliwiać załatwienie sprawy bez angażowania aparatu państwowego, ewentualnie ograniczać to angażowanie do niezbędnego minimum. W ocenie Projektodawcy, z całą pewnością przełożyłoby się to na ograniczenie kosztów funkcjonowania tak wymiaru sprawiedliwości jak i administracji publicznej. Jednocześnie odciążony wymiar sprawiedliwości wskutek załatwienia sprawy bądź rozwiązania konfliktu na etapie przesądowym, umożliwiłoby sprawniejsze toczenie się prowadzonych postępowań.

Projektodawca zwraca uwagę, że stworzenie zinstytucjonalizowanego systemu informacji prawnej byłoby krokiem w kierunku wykreowania kompleksowego, stabilnego i spójnego systemu pomocy prawnej.

Funkcjonowanie nakreślonego systemu umożliwiłoby w ocenie Projektodawcy uzyskanie wiedzy o podstawowych czynnościach, które należy podjąć w celu ochrony praw obywatela, o organach do których należy się zwrócić, a także o możliwości oraz procedurze uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej i o podmiotach świadczących tę pomoc.

IV. Aktualny stan prawny

Informacja prawna jest dziś dostępna przede wszystkim jako udostępniana za pośrednictwem sieci internet treść powszechnie obowiązujących aktów prawnych oraz aktów prawa miejscowego. Za pośrednictwem sieci internet obywatele mają także dostęp do niezliczonej liczby stron podmiotowych umieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej (tzw. BIP). Swoistego rodzaju uzupełnieniem zawartej tam informacji prawnej jest natomiast przykładowo możliwość wystąpienia o udostępnienie informacji publicznej w trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Niezależnie od powyższego, wiele informacji, często w formule przystępnej dla przeciętnego obywatela, rozpowszechniają instytucje państwowe w formie ulotek czy też ogłoszeń umieszczanych w swoich siedzibach bądź na własnych stronach internetowych.

Mimo to, w obecnym stanie prawnym brak jest rozwiązań które można byłoby uznać za tożsame z materią objętą projektem. Możliwość uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej przez osoby niezamożne, nieporadne lub ograniczone intelektualnie, możliwa jest przede wszystkim w szeroko rozumianych postępowaniach sądowych i dopiero w ich toku.

Nie istnieją dziś natomiast jakiegokolwiek regulacje dotyczące możliwości przyznania (uzyskania) pomocy prawnej na etapie przedsądowym, a przede wszystkim wtedy, gdy zainteresowany chciałby rozwiązać (zakończyć) spór bez ingerencji aparatu wymiaru sprawiedliwości (bez względu na kierujące nim pobudki). Podobnie również nie ma w aktualnym stanie prawnym praktycznie jakiegokolwiek możliwości uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach toczących się przed organami administracji publicznej.

Dostępna informacja prawna, mimo iż z pozoru czytelna i powszechna, często bywa jednak nieosiągalna dla osób ubogich oraz nieporadnych, chociażby z uwagi na brak umiejętności w dotarciu do źródła niezbędnej wiedzy, brak wystarczających narzędzi (komputer, internet), czy też trudności w przełożeniu na konkretny stan faktyczny informacji zakodowanej w języku litery prawa.

V. Historia regulacji przedmiotowej materii

Skuteczna ewaluacja, a w zasadzie ewolucja dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej (w tym również do informacji prawnej) nastąpiła wyłącznie w odniesieniu do postępowań sądowych i dotyczy ich toku (o czym była mowa powyżej). Pomimo przynajmniej kilku w ostatnich latach prób rozszerzenia pomocy państwa w tym zakresie, podejmowane działania nie były ostatecznie finalizowane.

W trakcie trwania V kadencji Sejmu RP na ręce Marszałka Sejmu skierowany został projekt o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym (druk nr 29) wraz z projektami aktów wykonawczych. Zakładał on utworzenie Krajowego Centrum Pomocy Prawnej oraz sieci Biur Pomocy Prawnej mających swoją siedzibę przede wszystkim w miejscowościach będących siedzibami sądów okręgowych. Nadto utworzona miała zostać Rada Koordynacyjna Pomocy Prawnej, będąca organem opiniodawczo-doradczym Ministra Sprawiedliwości. Centrum Pomocy Prawnej oraz Biura Pomocy Prawnej miały zatrudniać pracowników pomocy prawnej, w tym radców prawnych oraz pracowników administracyjnych i pracowników obsługi. Projekt dzielił też pomoc prawną na podstawową oraz kwalifikowaną. Przyznanie pomocy prawnej oraz odmowa miały następować w drodze decyzji administracyjnej wydanej przez Kierownika Biura, przy jednoczesnym uwzględnieniu kryteriów socjalnych wskazanych w projekcie ustawy. Kompleksowa analiza przedmiotowego projektu ustawy została przeprowadzona przez P. Mijala, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym – ocena projektu ustawy*, [w:] „Klinika. Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych”, Nr 1(5)/2006, Kraków 2006, red. F. Czernicki, A. Frań, s. 22-28.

Zmiany polityczne spowodowały istotne zmiany w treści projektu wskutek zgłoszonej przez nowy rząd autopoprawki (druk nr 29-A). Za organizację systemu pomocy prawnej odpowiedzialna miała być Krajowa Rada Pomocy Prawnej, nadzorowana przez Ministra Sprawiedliwości. Jej zadaniem miała być między innymi organizacja i rozstrzyganie konkursów na świadczenie pomocy prawnej, którą świadczyć jej beneficjentom mieli nie tylko radcowie prawni i adwokaci, ale także osoby z wyższym wykształceniem prawniczym, szkoły wyższe poprzez funkcjonujące przy nich poradnie prawne, czy jednostki samorządu terytorialnego. Dokonane w ówczesnym projekcie korekty miały zmniejszyć wydatki związane z tworzeniem kosztownych struktur. Pomoc prawna nadal miała być jednak udzielana w oparciu o kryteria o charakterze socjalnym.

Kolejne prace nad przygotowaniem założeń do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej dla osób fizycznych na początku 2009 r. podjęte zostały w Departamencie Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości. Założenia te były zresztą przedmiotem opinii Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z dnia 5 lutego 2009 r. W założeniach wyraźnie wskazywano na potrzebę uregulowania kwestii dostępu do pomocy prawnej zanim, a nawet niezależnie od tego, czy sprawa będzie rozpoznawana przez sąd lub organ administracji, a także na potrzebę zapewnienia reprezentacji przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniach przed organami administracji państwowej i samorządowej. Zgodnie z opracowanymi założeniami, zadania związane ze świadczeniem wyraźnie zdefiniowanej informacji prawnej oraz pomocy prawnej wykonywane miały być w ramach infrastruktury powiatowych centrum pomocy rodzinie. Uzyskanie

informacji prawnej przez osoby fizyczne nie byłoby warunkowane żadnymi dodatkowymi wymaganiami. W oparciu natomiast o kryteria o charakterze socjalnym o przyznaniu, odmowie oraz cofnięciu przyznania pomocy decydowałyby powiatowe centrum pomocy rodzinie. Pomoc prawna świadczona byłaby przez adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych i inne osoby uprawnione do tego na mocy odrębnych przepisów w zakresie dopuszczalnym przez te regulacje.

Mimo podejmowanych prób legislacyjnych, powyższe uregulowania nie zostały wprowadzone do porządku prawnego.

VI. Uwagi do projektu

Przedłożony Projekt przewiduje tylko i wyłącznie uregulowanie kwestii dostępu do bezpłatnej informacji prawnej. Pominięta została kwestia pomocy prawnej, która byłaby świadczona przez osoby zaufania publicznego na etapie przedsądowym oraz w postępowaniach przed organami administracji publicznej. Mimo, iż zdefiniowana w projekcie informacja prawna zawiera w sobie wiele elementów, które można kwalifikować jako pomoc prawną, to jednak rzeczywiste potrzeby społeczeństwa wydają się być dziś nieco inne. Podstawowym zatem brakiem jako można i wręcz należy sformułować wobec opiniowanego projektu jest jedynie zrębowe oraz szcątkowe uregulowanie materii nieodpłatnej pomocy prawnej, która wymaga przecież kompleksowego rozwiązania przez ustawodawcę. Projektowana ustawa, z uwagi na jej lakoniczność, całkowicie pomija również rozwiązania organizacyjne oraz techniczne jakie musiałyby się wiązać z w pełni instytucjonalnym uregulowaniem kwestii udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i służyć jej pełnemu zapewnieniu, nawet gdyby miała przybrać wyłącznie formę informacji. Odesłanie w tym zakresie do – przewidzianych w art. 5 ust. 4 i 6 projektu ustawy – rozporządzeń, biorąc pod uwagę treść przewidzianych delegacji ustawowych, wydaje się być niewystarczające. Podstawowym bowiem problemem jaki nasuwa się po analizie projektowanych przepisów jest kwestia braku rozwiązania kwestii odpowiedzialności cywilnej za ewentualne błędy, które mieć miejsce zaistnieć w trakcie udzielania informacji prawnej, a w konsekwencji prowadzić do wadliwego jej udzielenia. Przy założeniu udzielania informacji wyłącznie przez pracowników Centrum Informacji Prawnej (państwowej jednostki budżetowej) i jego oddziałów logiczną konsekwencją wydaje się, że ewentualna odpowiedzialność odszkodowawcza powstała w związku z tą działalnością, która niewątpliwie wystąpi, obciążała będzie Skarb Państwa.

Należy mieć na względzie, że w większości przypadków informacja prawna, o której mowa w Projekcie nie będzie wystarczająca do kompleksowego załatwienia sprawy, co wręcz powodować może sytuacje, w których działania osób niezamożnych, nieporadnych pierwotnie obliczone zostaną na „sukces”, a podjęte wysiłki nie tylko nie przyniosą efektów, ale i będą musiały zostać przerwane z uwagi np. na brak możliwości dalszego prowadzenia postępowania administracyjnego z pomocą profesjonalisty, bądź brak wsparcia na etapie przedsądowym. Uzasadnienie Projektu wspomina o dalszym etapie budowania systemu, jakim miałyby być nieodpłatna pomoc prawna, niemniej jednak ramy samego Projektu dotyczą wyłącznie informacji prawnej.

Pogłębionej analizie wymaga dziś kwestia braku jakichkolwiek kryteriów w dostępie do informacji prawnej dla osób fizycznych. Sama informacja prawna wydaje się być dziś

wystarczająco dostępna, o czym była mowa wyżej. Osoby inne niż ubogie mogą nadto skorzystać z profesjonalnej pomocy prawnej, gdzie przy okazji korzystania z niej także na dalszym etapie sprawy, sama informacja prawna będzie niejako wkalkulowana w koszt dalszych działań procesowych, przez co także będzie miała charakter nieodpłatny.

Organizacja systemu, mimo iż zmierzająca do wykorzystania istniejącej infrastruktury, także w ocenie opiniującego wymaga odpowiedniej debaty środowiskowej. Wszak nie jest wykluczone stworzenie systemu, w którym świadczenie usług o charakterze prawnym odbywałoby się także, a może nawet wyłącznie w ramach infrastruktury zewnętrznej wobec aparatu państwowego (np. kancelarie osób świadczących prawnicze zawody zaufania publicznego, siedziby organów samorządów zawodowych). Wybór podmiotów świadczących usługi mógłby odbywać się przykładowo poprzez wyłanianie chętnych w przeprowadzanych konkursach (przetargach) w oparciu o klarowne kryteria. Innym rozwiązaniem, wydaje się że nawet lepszym, mógłby być system, w którym osoba chcąca uzyskać informację prawną lub której przyznano prawo do uzyskania pomocy prawnej korzysta z usług dowolnego profesjonalnego podmiotu wpisanego na listę zainteresowanych świadczeniem takich usług. Podmiot ten rozliczałby się natomiast w oparciu o otrzymany od beneficjenta „bon”. System ten wiązałby się zatem z koniecznością określenia jasnych kryteriów dla jego beneficjentów, którzy otrzymywaliby swoistego rodzaju „bon na usługi prawne”, ograniczony kategorią sprawy, zakresem usług, bądź kwotą. Korelowałoby to z możliwym dziś do uzyskania w ramach sądowego postępowania cywilnego zwolnieniem z kosztów sądowych, przyznawanym czasami w całości, a czasami ponad określoną kwotę. Wiązałoby się to również z koniecznością utworzenia na potrzeby nieodpłatnej informacji i pomocy prawnej swoistego rodzaju zasad wynagradzania za świadczone usługi, skalkulowanych przykładowo w oparciu o przepisy dotyczące ponoszenia przez Skarb Państwa nieopłaconej pomocy prawnej przyznanej z urzędu.

W zamian za wprowadzenie kryteriów podmiotowych dla beneficjentów systemu (przynajmniej w odniesieniu do pomocy prawnej), celowe wydawałoby się poszerzenie katalogu spraw, w których pomoc prawną ci beneficjenci mogliby otrzymać. Niekonstytucyjne wręcz wydawałoby się takie ukształtowanie litery prawa, zgodnie z którą należałoby założyć, że osoba niezamożna czy też nieporadna, nie może mieć problemu prawnego o określonym charakterze, lub że przy określonym problemie nieodpłatna pomoc prawna się nie należy. Zupełnie czym innym byłaby natomiast kwestia ewentualnych rozliczeń, gdyby np. beneficjent systemu wskutek otrzymanej pomocy prawnej uzyskać miał dla siebie określoną korzyść majątkową.

VII. Konkluzje

1. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych pozytywnie opiniuje wszelkie działania, mające na celu poszerzanie świadomości prawnej obywateli, w tym w szczególności tych, którzy z różnych względów nie są w stanie uzyskać jej samodzielnie na poziomie pozwalającym na skuteczną obronę ich praw. Niemniej jednak zasadnym jest zmierzanie do przyjmowania spójnych oraz całościowych rozwiązań w tej materii, które przede wszystkim umożliwią objęcie beneficjenta nieodpłatnej pomocy prawnej kompleksowym doradztwem prawnym,

które kontynuowane będzie również na etapie procesowym. Udzielenie samej informacji prawnej, ograniczającej się jedynie do wskazania treści przepisów, najczęściej nie prowadzi bowiem do rozwiązania problemu, który wymaga analizy w kontekście konkretnej sprawy i z uwzględnieniem jej okoliczności.

2. Przedłożoną inicjatywę ustawodawczą należy uznać za krok w dobrym kierunku, przy czym zasadne wydaje się podjęcie debaty z udziałem prawniczych samorządów zawodowych, zmierzającej do rozbudowania Projektu o kwestie bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym i wypracowania modelu kompleksowego systemu dostępu do bezpłatnej informacji oraz pomocy prawnej, spójnego z regulacjami umożliwiającymi otrzymanie pomocy prawnej w postępowaniach sądowych oraz przed organami administracji.
3. Pozytywnie opiniuje się brak jakichkolwiek kryteriów dla osób fizycznych w dostępie do informacji prawnej, niemniej jednak w przypadku, gdyby nakłady finansowe na ów nieograniczony dostęp miały powodować konieczność ograniczenia dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej dla osób potrzebujących, to w pierwszej kolejności niezbędne jest stworzenie kompleksowego systemu usług prawnych dla osób niezamożnych.
4. Ośrodek Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych wyraża swoje zainteresowanie udziałem w dalszych pracach nad materiają objętą przedmiotowym projektem z jednoczesną deklaracją co do możliwości zapewnienia zaplecza eksperckiego w zakresie niezbędnym do opracowania projektu tak pod względem legislacyjnym jak i merytorycznym.

Radca prawny Przemysław Mijał
Radca prawny Ireneusz Misiejuk