UZASADNIENIE

Niniejszy projekt ma na celu zmianę ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1534), zwanej dalej „ustawą”. Projekt obejmuje zmiany koncepcji działania systemu nieodpłatnej pomocy, które uzyskały akceptację Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej. Propozycje objęte projektem przewidują zwiększenie dostępności systemu dla osób uprawnionych.

Projektowana ustawa obejmuje wprowadzenie możliwości udzielania porad za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość także poza stanem epidemii lub stanem zagrożenia epidemicznego, a także rezygnację z konieczności składania przez osobę uprawnioną oświadczenia, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej.

W pierwszej kolejności w projekcie przewidziano zniesienie obowiązku składania pisemnych oświadczeń o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej przez osoby uprawnione oraz zaproponowano rezygnację z oświadczeń osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku (uchylenie art. 4 ust. 2–6 ustawy).

Funkcjonujące dotychczas rozwiązanie nie stanowi efektywnego narzędzia weryfikującego czy o pomoc rzeczywiście ubiega się osoba, której nie stać na uzyskanie komercyjnej pomocy prawnej. Z kolei konieczność składania takiego oświadczenia stanowi często trudną do przezwyciężenia barierę psychiczną dla osób, których sytuacja finansowa nie pozwala na korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej, a które mimo to odczuwają dyskomfort przy składaniu przedmiotowych oświadczeń. Odformalizowanie procedury ubiegania się o nieodpłatną pomoc powinno jednocześnie przełożyć się na większą liczbę udzielanych porad.

Zaproponowana powyżej zmiana uzasadnia również uchylenie załącznika nr 1 do ustawy (art. 1 pkt 8 projektu ustawy).

Jednocześnie, w związku ze zniesieniem obowiązku składania przez osoby uprawnione oświadczeń, że nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, proponuje się uchylenie w art. 7 ust. 3 pkt 2 (art. 1 pkt 2 projektu ustawy).

Kolejna zmiana obejmująca treść art. 8 ust. 3 ustawy ma na celu doprecyzowanie, że nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie są udzielane podczas dyżuru. W zaproponowanym rozwiązaniu podkreślono, że dyżur nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu i trwa co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni, o których mowa w art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1920 oraz z 2024 r. poz. 1965).

Powyższa kwestia jest związana z zakładanym wprowadzeniem możliwości zdalnego (za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość) świadczenia pomocy jako stałej możliwości, której wybór należałby do beneficjenta pomocy, nie tylko w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, ale także po ich ustaniu. Aktualnie takie rozwiązanie jest przewidziane dla ograniczonego kręgu osób (osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową i osób doświadczających trudności w komunikowaniu się – art. 8 ust. 8 ustawy), a także dla wszystkich osób uprawnionych w okresie trwania epidemii, stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu nadzwyczajnego (art. 28a ustawy).

Wobec powyższego w projekcie ustawy przewidziano, że beneficjent może dokonać wyboru w zakresie skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w punkcie osobiście lub za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. Jednocześnie, w przypadku udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oświadczenie, że osoba uprawniona jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym, może być złożone w formie dokumentowej (art. 1 pkt 3 lit. b projektu ustawy). Stosownie do art. 772 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 i 1237), do zachowania dokumentowej formy czynności prawnej wystarcza złożenie oświadczenia woli w postaci dokumentu, w sposób umożliwiający ustalenie osoby składającej oświadczenie. Zatem przewidziana w projekcie forma dokumentowa umożliwia złożenie oświadczenia woli w jakiejkolwiek postaci, zarówno obrazu, dźwięku jak i grafiki. Treść oświadczenia woli musi być utrwalona na jakimkolwiek nośniku, np. na papierze, pliku pdf, w krótkiej wiadomości tekstowej (SMS), wiadomości e-mail, przez wysłanie faksu, tak aby możliwe było zapoznanie się z treścią tego oświadczenia. Jednocześnie utrwalenie należy rozumieć jako możliwość wielokrotnego odczytania lub odtworzenia informacji po powstaniu dokumentu. Dokument nie musi zostać podpisany, natomiast jego niezbędną cechą powinna być możliwość ustalenia od kogo pochodzi.

W proponowanym rozwiązaniu beneficjent pomocy osobiście, w momencie zapisu, dokonywałby wyboru, czy chce skorzystać z pomocy w punkcie w bezpośrednim kontakcie z osobą udzielającą pomocy (gdy występuje potrzeba okazania dokumentów, przygotowania projektu pisma), czy też preferuje pomoc zdalną (telefoniczną, za pomocą komunikatorów lub Internetu).

Powyższe rozwiązanie umożliwi:

– dostosowanie systemu do potrzeb beneficjentów (umożliwia wybór bardziej dogodnej formy pomocy),

– wyrównanie obciążenia między punktami na terenie kraju,

– skrócenie terminów oczekiwania na poradę (zamiast oczekiwać kilka dni na poradę stacjonarną w obciążonym punkcie, beneficjent otrzyma poradę zdalną niezwłocznie),

– korzystanie z pomocy przez osoby przebywające poza granicami kraju,

– wykorzystanie możliwości specjalizacji punktów, jaką już przewiduje ustawa (zamiast „ogólnego” doradcy w najbliższym punkcie stacjonarnym, beneficjent zyska możliwość dostępu do doradcy wyspecjalizowanego w potrzebnym mu zagadnieniu w innym punkcie).

Ponadto w związku z projektowanym art. 8 ust. 3a ustawy zapewnianiającym dostępność porad zdalnych dla wszystkich osób uprawnionych konieczne jest nadanie nowego brzmienia art. 8 ust. 8 ustawy przez określenie, że wskazane w tym przepisie kategorie osób – osoby ze znaczną niepełnosprawnością ruchową i osoby doświadczające trudności w komunikowaniu się, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się, mogą skorzystać z pomocy poza punktem (art. 1 pkt 3 lit. c projektu ustawy). Uprzednio bowiem przepis ten przewidywał również możliwość udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego ww. osobom za pomocą środków porozumiewania się na odległość. Wobec dostępności porad zdalnych dla wszystkich osób uprawnionych w tym zakresie stał się on bezprzedmiotowy.

Potrzeba zmiany art. 11 ust. 5 ustawy wynika z przewidzianej w projekcie ustawy rezygnacji z obowiązku składania przez beneficjentów oświadczeń o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Przewiduje się, że oświadczenie osoby uprawnionej, że jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym jest przechowywane przez starostę w warunkach uniemożliwiających dostęp do niego osób trzecich. Jednocześnie wskazano, że administratorem danych osobowych zawartych w tym oświadczeniu jest starosta, który jest obowiązany do przechowywania dokumentu przez trzy lata od końca roku kalendarzowego, w którym oświadczenie zostało sporządzone. Oświadczenie to będzie przekazywane staroście do dziesiątego dnia następnego miesiąca kalendarzowego w sposób uniemożliwiający powiązanie go z kartą pomocy, w szczególności po usunięciu oznaczenia dnia jego złożenia (art. 1 pkt 5 projektu ustawy).

W art. 28 ustawy został określony maksymalny limit wydatków budżetu państwa, będący skutkiem finansowym wejścia w życie tej ustawy, w latach 2026–2035.

Zgodnie z art. 50 ust. 1c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) Rada Ministrów jest obowiązana przedstawić Sejmowi, trzy lata przed upływem 10 lat budżetowych wykonywania danej ustawy, projekt zmiany ustawy określającej maksymalne limity wydatków jednostek sektora finansów publicznych, wyrażone kwotowo, na kolejnych 10 lat budżetowych wykonywania ustawy.

Do wyliczenia maksymalnego limitu wydatków budżetu państwa w latach 2026–2035 będącego skutkiem finansowym ustawy przyjęto wskaźnik CPI przedstawiony przez Ministra Finansów w Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Zgodnie bowiem z art. 50a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Minister Finansów publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej wytyczne zapewniające stosowanie jednolitych wskaźników makroekonomicznych, które będą stanowić podstawę oszacowywania skutków finansowych projektowanej ustawy, w szczególności jednolitego określania maksymalnego limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych na dane zadanie, wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania tej ustawy.

Proponuje się uchylenie art. 28a ustawy, który przewiduje możliwość udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, a także zwalnia osoby uprawnione z obowiązku składania pisemnego oświadczenia o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a przedsiębiorców korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej – z obowiązku składania oświadczenia o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku.

W świetle zaproponowanych w projekcie ustawy zmian uzasadnione jest uchylenie art. 28a ustawy. Materia uregulowana dotychczas w tym przepisie nie jest właściwa dla przepisów dostosowujących lub końcowych, lecz mieści się w granicach określenia ram organizacyjnych systemu pomocy i zasad realizacji zadania. Dlatego zaproponowano zastąpienie uchylanego art. 28a ustawy – art. 8b (art. 1 pkt 4 projektu ustawy). W przepisie tym przewidziano powierzenie staroście kompetencji do czasowego ograniczenia oferty pomocowej przez wskazanie, że w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego starosta może ustalić, że udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego następuje wyłącznie za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. Ponadto w nowo opracowanym przepisie przewidziano możliwość, aby na wniosek osoby udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, starosta mógł określić ogólne warunki techniczne odbywania dyżurów poza punktem. Projektowany art. 8b przewiduje wyłączenie we wskazanych wyżej okresach stosowania art. 11 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym osoba uprawniona przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa pisemne oświadczenie, że jest świadoma uzyskania nieopłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym. Składanie tego rodzaju oświadczeń za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość stanowi bowiem szczególną trudność dla osób uprawnionych wykluczonych cyfrowo.

Proponowane zmiany powinny wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, oprócz przepisów dotyczących wprowadzenia porad zdalnych (art. 1 pkt 3, 4 i 7 projektu ustawy), które wejdą w życie z dniem 1 lipca 2025 roku. Czas ten pozwoli na należyte przygotowanie powiatów do realizacji tego zadania zleconego.

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych, w stosunku do projektowanych rozwiązań, działań umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega procedurze notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Przedmiot regulacji zawartej w projekcie nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej. Z tego względu projekt nie wymaga w opinii projektodawców przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Zawarte w projekcie regulacje nie będą miały negatywnego wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.). Zniesienie obowiązku składania pisemnego oświadczenia o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku przez osoby prowadzące działalność gospodarczą przyczyni się do ułatwienia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz wpłynie na odformalizowanie procedury przewidzianej w ustawie.

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248 oraz z 2024 r. poz. 1535) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

W celu spełnienia wymogów, o których mowa w § 42 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt został skierowany do koordynatora OSR.

Projekt nie dotyczy warunków określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205).