

DAWID DANILUK

Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej z dnia 5 sierpnia 2015 r. – wybrane problemy

**Selected Problems Concerning the Act of 5 August 2015
on Free Legal Aid, Free Civic Counselling, and Legal Education**

Abstract

The system of free legal aid was established in 2015. It was intended to provide access to pre-trial legal assistance for individuals whose financial or life situation made them unable to bear the costs of legal services offered on the open market by attorneys at law and advocates. The assistance was originally meant to be provided, in principle, by professionals. The legislator deviated from these assumptions by creating a new service involving the provision of free civic counselling. The author attempts to assess the normative model of access to free aid and presents the most significant legislative changes that have been implemented over the years of the law's existence.

SŁOWA KLUCZOWE: nieodpłatna
pomoc prawna, nieodpłatne
poradnictwo obywatelskie,
organizacja pozarządowa, adwokat,
radca prawny

KEY WORDS: free legal aid, free civic
counselling, non-governmental
organization, advocate, attorney at
law

DAWID DANILUK – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
w Olsztynie, ORCID – 0000-0002-3901-8764, e-mail: dawid.daniluk@gmail.com

1 | Wprowadzenie

1 stycznia 2025 r. minie 10 lat od wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej^[1]. *Ratio legis* ustawy stanowiło wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji mającej umożliwić dostęp do przedsądowej pomocy prawnej osobom, których sytuacja majątkowa lub życiowa spowodowała, że nie są w stanie ponieść kosztów usług prawnych oferowanych na wolnym rynku przez radców prawnych i adwokatów^[2]. Wydaje się, że jest to wystarczający czas, aby podjąć próbę oceny normatywnego modelu dostępu do nieodpłatnej pomocy oraz najistotniejszych zmian legislacyjnych jakie zostały ustanowione na przestrzeni lat funkcjonowania systemu.

2 | Organizacja systemu nieodpłatnej pomocy

Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej stanowią zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Realizację tych zadań ustawodawca powierzył powiatom, które wykonują je samodzielnie lub w porozumieniu z gminami. Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone są w punktach w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu w trakcie dyżuru trwającego co najmniej cztery godziny dziennie, z wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy^[3]. Należy odnotować, że nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zostało ustanowione na podstawie ustawy z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw^[4].

Połowę punktów powiat powierza do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej,

¹ Dz. U., poz. 1255, w obecnym brzmieniu ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2021 r., poz. 945), dalej: u.n.p.p., ustawa.

² Zob. Daniel Lach, „Nieodpłatna pomoc prawna jako instrument zabezpieczenia społecznego” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2016): 21.

³ Art. 8 ust. 1 i ust. 3 u.n.p.p.

⁴ Dz. U., poz. 1467, dalej: ustawa o zmianie u.n.p.p.; nowelizacja z 2018 r.

a połowę organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego^[5].

Liczbę punktów w powiecie ustala się na podstawie mnożnika, o którym stanowi art. 20 ust. 4 u.n.p.p.^[6]. Zgodnie z ww. przepisem oblicza się go „w ten sposób, że liczbę mieszkańców powiatu, przyjętą według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dzieli się przez 25 000, z tym że nie może on być mniejszy niż 2 i większy niż 35. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrągla się do liczby całkowitej w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5”^[7]. Liczba punktów jest zatem skorelowana z liczbą mieszkańców poszczególnych powiatów^[8].

W przypadku gdy na powiat przypadają trzy punkty organizacji pozarządowej powierza się do prowadzenia dwóch z nich, z których w jednym udziela się nieodpłatnej pomocy prawnej, a w drugim świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie^[9]. Przed wejściem w życie ustawy o zmianie u.n.p.p., jeżeli na powiat przypadały nie więcej niż trzy punkty organizacji pozarządowej, powierzano prowadzenie jednego punktu. W pozostałych przypadkach, jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowił liczbę niecałkowitą, zaokrąglało się ją w górę do liczby całkowitej^[10]. Znowelizowane regulacje u.n.p.p. stwarzają zatem organizacjom pozarządowym możliwość prowadzenia większej liczby punktów w porównaniu do samorządów prawniczych. W literaturze poddawano krytyce możliwość prowadzenia punktów przez organizacje pozarządowe wskazując, że system nieodpłatnej pomocy prawnej powinien być maksymalnie sprofesjonalizowany i oparty w głównie mierze o radców prawnych i adwokatów. Podnoszono argument, że organizacje pozarządowe nie zostały sprawdzone w realnym działaniu^[11]. Jak wynika z poniższej tabeli obawy te okazały się

⁵ Art. 11 ust. 1 u.n.p.p.

⁶ Art. 8 ust. 2 u.n.p.p.

⁷ Art. 20 ust. 4 u.n.p.p.

⁸ Zob. Anna Rogacka-Łukasik, „Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej” *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 16 (2016): 298.

⁹ Art. 11 ust. 1b u.n.p.p.

¹⁰ Art. 11 ust. 1 u.n.p.p. w pierwotnym brzmieniu.

¹¹ Zob. Beata Paxford, Robert Rynkun-Werner, Magdalena Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej. Komentarz* (Warszawa: C.H. Beck, 2016), 62-63.

nieuzasadnione. Poza pierwszym rokiem funkcjonowania ustawy, w którym organizacje objęły mniejszą liczbę punktów niż zakładano można zaobserwować wyraźny wzrost ich udziału w systemie nieodpłatnej pomocy.

Organizacje pozarządowe wybierane są w organizowanych corocznie przez powiaty otwartych konkursach ofert. Tryb przeprowadzania konkursów określa ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie^[12]. Przeprowadzane są one „jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego”^[13]. Po wejściu w życie nowelizacji z 2018 r. udział w otwartych konkursach ofert mogą wziąć jedynie te podmioty, które zostały wpisane przez danego wojewodę na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa. O wpis na listę organizacji można ubiegać się w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub prowadzenia nieodpłatnej mediacji^[14]. W celu uzyskania wpisu na listę wojewody organizacja jest zobligowana do spełnienia szeregu warunków^[15]. Są one w dużej mierze analogiczne do tych, które zostały przewidziane w art. 11 ust. 6 u.n.p.p. w jej pierwotnym brzmieniu. Ocena, czy dana organizacja spełnia kryteria określone w wyżej wskazanym przepisie, należała do powiatu, przed którym składana była oferta realizacji zadania publicznego. Praktyka wskazuje, że w zasadzie pod tym względem nic się nie zmieniło poza tym, że organizacje muszą spełnić dodatkowy warunek, jakim jest wpis na listę wojewody. Bardzo często w ogłoszeniach konkursowych wymagane jest przedłożenie tych samych dokumentów, które organizacje składają w postępowaniu administracyjnym przed wojewodą^[16]. Należy negatywnie ocenić tę praktykę, gdyż organizacje, które zostały wpisane na listę wojewody przeszły pomyślnie proces weryfikacji i badanie tych samych przesłanek na poziomie powiatu wydaje się bezcelowe i stwarza dodatkowe bariery biurokratyczne.

¹² Dz. U. z 2023 r., poz. 571, dalej: u.d.p.p.w.

¹³ Art. 11 ust. 2 u.n.p.p.

¹⁴ Art. 11d ust. 2-4 u.n.p.p.

¹⁵ Zob. szerzej Dawid Daniluk, „Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 92-95.

¹⁶ Zob. *ibidem*: 98.

Powiaty zawierają co roku z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi ze względu na siedzibę władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Udział adwokatów i radców prawnych w realizacji tego zadania powinien być równomierny. Wydaje się, że wymóg ten wynika z art. 32 Konstytucji RP^[17] statuującego zasadę równości wobec prawa i ma na celu przeciwdziałać sytuacji, w której przedstawiciele jednego zawodu zaufania publicznego wyrażnie przeważaliby nad drugim^[18]. W porozumieniach organy samorządów prawniczych są zobligowane m.in. do imiennego wskazania adwokatów lub radców prawnych, a także ich zastępców, będących adwokatami lub radcami prawnymi. Tryb wyznaczania profesjonalnych prawników do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej regulują akty prawne wydane przez odpowiednie organy korporacyjne^[19].

Tabela 1. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2016-2024^[20]

Rok	Liczba punktów	Liczba punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych	Liczba punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe
2016	1524	882	642
2017	1525	796	729
2018	1524	795	729
2019	1529	756	773

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

¹⁸ Zob. Mateusz Kaczocha, „Komentarz do art. 10”, [w:] *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz* (Lex/el., 2016).

¹⁹ Zob. szerzej Kazimierz Bandarzewski, „Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi”, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. Mirosław Stec, Stefan Płażek (Warszawa: Wolters Kluwer, 2017), 30-32.

²⁰ Zob. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2022, s. 8; *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*. Raport Najwyższej Izby Kontroli, Nr ew. 4/2018/P/17/090/LOP (Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli, 2018), 60. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/090/>. [dostęp: 6.04.2024]; Bogusław Przywora, Aleksander Wróbel, *Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich* (Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022), 40; dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej (w zbiorach autora).

Rok	Liczba punktów	Liczba punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych	Liczba punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe
2020	1522	743	779
2021	1520	699	821
2022	1515	693	822
2023	1493	701	792
2024	1489	692	797

Z przedstawionej tabeli wynika, że liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zmniejsza się, co podyktowane jest procesami demograficznymi. Od 2019 r. można zaobserwować, że więcej punktów prowadzonych jest przez organizacje pozarządowe niż przez adwokatów i radców prawnych. Należy domniemywać, że jest to skutek nowelizacji z 2018 r., która wprowadziła regulację, że w przypadku gdy na powiat przypadają trzy punkty, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch z nich.

3 | Zakres przedmiotowy ustawy

W ramach u.n.p.p. dostępne są trzy rodzaje usług – nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie oraz nieodpłatna mediacja. Ta ostatnia ma charakter marginalny, dlatego uwaga zostanie skoncentrowana na pozostałych usługach świadczonych w ramach systemu.

Zakres nieodpłatnej pomocy prawnej został określony w art. 3 u.n.p.p. Obejmuje on kilka elementów. Pierwszym z nich jest poinformowanie osoby uprawnionej (tj. osoby fizycznej określonej w art. 4 u.n.p.p.) o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach, spoczywających na niej obowiązkach, w tym również w sprawach związanych z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym. Drugim jest wskazanie sposobu rozwiązania przedstawionego przez osobę uprawnioną problemu prawnego. Może on mieć charakter zaistniały albo potencjalny, czyli np. taki, który nastąpi na skutek dokonania danej czynności prawnej^[21]. Beata Paxford zauważa,

²¹ Zob. Uzasadnienie do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, druk sejmowy

że zgodnie z literalnym brzmieniem przepisu osoba udzielająca porady jest zobligowana do wskazania jednego wariantu rozwiązania przedstawionego problemu prawnego i w związku z tym osoba uprawniona nie może żądać od prawnika wskazania innych potencjalnych rozwiązań^[22]. Wydaje się, że należy spojrzeć na przedstawiony problem w szerszej perspektywie i odwołać się do *ratio legis* komentowanej ustawy, który przemawia za zwiększaniem świadomości prawnej beneficjentów, a zatem przedstawienia w razie potrzeby więcej niż jednego rozwiązania problemu prawnego^[23]. Trzeba jednak mieć na uwadze, że ze względu na brak ustawowej definicji trudno jednoznacznie rozróżnić jakie czynności należy dokonywać w ramach pierwszego i drugiego elementu nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.p.p.)^[24].

Kolejny komponent stanowi sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 u.n.p.p. z wyjątkiem pism procesowych w toczących się postępowaniach zarówno na etapie przygotowawczym, jak i sądowym, w tym postępowaniu sądownoadministracyjnym. W literaturze istnieje rozbieżność poglądów w zakresie możliwości sporządzania pism procesowych inicjujących te postępowania. Joanna Wegner i Bartłomiej Wróblewski uznają za dopuszczalne sporządzanie tego typu pism^[25]. Według Beaty Paxford osoba uprawniona może uzyskać np. projekt pozwu, wniosku, zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa czy też wniosku o udzielenie zabezpieczenia (pod warunkiem, że nie jest składany w postępowaniu będącym w toku)^[26]. Odmienny pogląd prezentuje m.in. Olga Hałub-Kowalczyk^[27]. Wykładnia literalna prowadzi

nr 3338, 11. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/o/AF6F814AD071F498C1257E2F002FC28E/%24File/3338.pdf>. [dostęp: 18.5.2024].

²² Zob. Paxford, Rynkun-Werner, Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej*, 12.

²³ Zob. Olga Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2019), 177-178.

²⁴ Por. Maria Grzymisławska-Cybulska, Anna Trela, „Koncepcja nieodpłatnej pomocy prawnej a obowiązki radców prawnych wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, nr 1 (2016): 64.

²⁵ Joanna Wegner, Bartłomiej Wróblewski, „Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2021): 10.

²⁶ Paxford, Rynkun-Werner, Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej*, 13.

²⁷ Zob. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model*, 178-180.

do wniosku, że sporządzenie projektu pisma inicjującego postępowanie należy uznać za dopuszczalne. Niemniej jednak ponownie należy odwołać się do *ratio legis* ustawy. Na etapie prac legislacyjnych zamiarem ustawodawcy było wyeliminować możliwość sporządzania projektów pism wszczynających postępowanie^[28]. Powyższa interpretacja została potwierdzona w praktyce sądowej. Sąd Apelacyjny w Krakowie w postanowieniu z 26 stycznia 2017 r. zwrócił uwagę, że z komentowanego przepisu nie wynika obowiązek zredagowania pozwu^[29]. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w postanowieniu z 3 sierpnia 2017 r. wskazał, że sporządzenie skargi do WSA „należy [...] do kompetencji pełnomocnika ustanowionego z urzędu” i nie mieści się w zakresie u.n.p.p.^[30].

Jeżeli sytuacja osoby uprawnionej wymaga skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego lub sądownoadministracyjnego w art. 3 ust. 1 pkt 4 u.n.p.p. została przewidziana możliwość sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych oraz ustanowienia pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Osoba uprawniona powinna zostać poinformowana o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową, np. o obowiązku zwrotu pozwanemu procesu kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, w razie oddalenia powództwa.

Z treści art. 3a ust. 1 u.n.p.p. wynika, że celem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest aktywizacja społeczna osób uprawnionych poprzez podejmowanie różnych działań dostosowanych do indywidualnej sytuacji danej osoby, w tym również czynności prawnych, w szczególności polegających na udzielaniu porad dla osób zadłużonych, porad z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego. Użycie sformułowania „w szczególności” oznacza, że katalog działań prawnych ma charakter otwarty i nie jest ograniczony jedynie do porad obejmujących ww. kategorie prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 4 maja 2021 r. skonstatował, że porada obywatelska nie powinna być ograniczona tylko do czynności prawnych, gdyż umożliwia

²⁸ Zob. ibidem, 180; postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3.08.2017 r., sygn. akt IV SO/Wr 29/17, LEX nr 2347071.

²⁹ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 26.01.2017 r., sygn. akt. I Acz 2576/16, LEX nr 2238272.

³⁰ Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3.08.2017 r., sygn. akt IV SO/Wr 29/17, LEX nr 2347071.

także „doradzenie określonych czynności faktycznych obok lub zamiast działań prawnych”^[31]. Problematyczne jest określenie czym mają różnić się „działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach” od czynności wykonywanych w ramach świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, do których zalicza się m.in. „poinformowanie osoby fizycznej [...] o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach” (art. 3 ust. 1 pkt 1 u.n.p.p.). Należy zauważyć, że nieodpłatna pomoc prawna obejmuje wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego (art. 3 ust. 1 pkt 2 u.n.p.p.), natomiast nieodpłatne poradnictwo obywatelskie jedynie wsparcie beneficjenta w samodzielnym rozwiązaniu problemu. Ustawowa definicja nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego nie obejmuje sporządzania projektów pism. Wskazano na możliwość sporządzenia, w razie potrzeby, wspólnie z osobą uprawnioną planu działania oraz pomoc w jego przeprowadzeniu. Nie sprecyzowano jednak na czym ma on polegać i w jakiej formie ma zostać opracowany. Wydaje się, że plan działania powinien zostać sporządzony w formie pisemnej i powinien obejmować czynności, jakie powinna podjąć osoba uprawniona, aby móc samodzielnie rozwiązać problem. Osoba udzielająca nieodpłatnej porady obywatelskiej nie może zatem wyręczać beneficjenta w podejmowaniu tych czynności, w szczególności przez redagowanie projektów pism. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie powinno mieć interdyscyplinarny charakter i aktywizować osoby uprawnione, a porada prawna może być jednym z jego elementów^[32]. Joanna Wegner i Bartłomiej Wróblewski pozytywnie oceniają wprowadzenie tej instytucji. Autorzy zwracają uwagę, że „często powodem trudnej sytuacji jednostki nie jest tylko brak wiedzy prawnej, ale ogólna nieporadność życiowa. W takiej sytuacji porada prawna okazać się może daleko niewystarczająca dla zapewnienia obywatelowi należytego poziomu ochrony”^[33]. Z przeprowadzonych badań wynika jednak, że porady obywatelskie świadczone w ramach u.n.p.p. „mają z reguły charakter *stricte* prawny i sprowadzają się do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej [...]”^[34]. Funkcjonowanie

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 4.05.2021 r., VII SA/Wa 2268/20, LEX nr 3265719.

³² Zob. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model*, 182–183.

³³ Wegner, Wróblewski, „Prawo”, 14.

³⁴ Zob. Dawid Daniluk, „Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim

nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w obecnym kształcie nie ma zatem żadnego racjonalnego uzasadnienia.

4 | Zakres podmiotowy ustawy

W pierwotnej wersji u.n.p.p. katalog osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej miał bardzo zróżnicowany charakter. Pierwsze kryterium związane było z przyznaniem świadczenia z pomocy społecznej na podstawie ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej^[35]. Jednocześnie osobą uprawnioną mogła być jedynie osoba, wobec której w okresie dwunastu miesięcy poprzedzających zwrócenie się o pomoc prawną nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Drugie kryterium dotyczyło posiadaczy ważnej Karty Dużej Rodziny, o której mowa w ustawie z 5.12.2014 r. o Karcie Dużej Rodziny^[36]. Kolejnymi osobami uprawnionymi mogły być osoby o szczególnym statusie wynikającym z ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego^[37] oraz z ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa^[38]. Czwarte kryterium stanowił wiek beneficjenta. Do osób uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej zaliczono młodzież (osoby w wieku poniżej 26. roku życia) oraz seniorów (osoby, które ukończyły 65 lat). Piąte kryterium dotyczyło czynników zewnętrznych. Beneficjentami systemu mogły być osoby, które w związku z wystąpieniem klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosły straty. Nowelizacje pierwotnego tekstu u.n.p.p. rozszerzyły prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej o kobiety w ciąży oraz członków zarządu koła gospodyń wiejskich działającego na podstawie ustawy z 9 listopada 2018 r. o kołach gospodyń wiejskich^[39].

oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 10 (2022): 53.

³⁵ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r., poz. 2268, t.j.).

³⁶ Ustawa z 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2021 r., poz. 1744, t.j.).

³⁷ Ustawa z 24 stycznia 1991 r. o kombatanach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. z 2021 r., poz. 1858, t.j.).

³⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 2055, t.j.

³⁹ Dz. U. z 2021 r., poz. 2256, t.j.

Co do zasady status osoby uprawnionej należało potwierdzić za pomocą określonych dokumentów^[40]. Osoby uprawnione nie stanowiły zatem jednolitej grupy i trudno wskazać obiektywne kryteria na podstawie, których ustawodawca umożliwił wyżej wymienionym kategoriom beneficjentów korzystanie ze świadczeń. Znajdowały się wśród nich zarówno osoby ubogie, jak i dobrze sytuowane.

Nowelizacja u.n.p.p. z 15 czerwca 2018 r.^[41] wprowadziła nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i miała przełomowy charakter w zakresie osób uprawnionych do korzystania z pomocy. Od 1 stycznia 2019 r. nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują każdej osobie fizycznej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. W 2020 r. prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego uzyskały również osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniające innych osób na przestrzeni ostatniego roku^[42].

Osoba uprawniona przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego składa osobie udzielającej pomocy pisemne oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Przedsiębiorca składa dodatkowo oświadczenie o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku. W oświadczeniu należy wskazać imię i nazwisko, adres zamieszkania, nr PESEL (w przypadku jego braku numer paszportu lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość), złożyć podpis i opatrzyć dokument datą. Oświadczenie nie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jego wzór został określony w załączniku do u.n.p.p.

Regulacje dotyczące kategorii osób uprawnionych sprzed nowelizacji u.n.p.p. należy uznać za niezgodne z wyrażoną w Konstytucji RP zasadą równości. Korzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej umożliwiono dowolnie wybranym osobom, których nie łączyły żadne charakterystyczne cechy, takie jak np. trudna sytuacja majątkowa. Zasadnie

⁴⁰ Zob. Michał Araszkiewicz, Waldemar Florczak, Wojciech Grabowski, Jan Winczorek, *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna* (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2021), 77-78.

⁴¹ Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 1467), dalej: nowelizacja z 2018 r.

⁴² Art. 29 pkt 2 ustawy z 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r., poz. 875).

wskazywano w literaturze, że grupom beneficjentów „trudno przypisać wspólne cechy, a w konsekwencji – wskazać sensowne kryterium podziału, uzasadniające ich uprzywilejowanie”^[43]. Niemniej jednak obecne rozwiązanie także budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości^[44]. Ustawodawca ustalił zakres przedmiotowy beneficjentów, warunkując korzystanie ze świadczeń od braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Kryterium wyodrębnienia osób uprawnionych stanowi zatem ich trudna sytuacja majątkowa. Wydaje się, że powyższy wymóg należy uznać za uzasadniony. Nie określono jednak żadnych kryteriów finansowych, które warunkowałyby prawo do korzystania ze świadczeń w ramach systemu nieodpłatnej pomocy. Pogłębiona analiza prowadzi zatem do wniosku, że „pomoc mogą otrzymać zarówno osoby ubogie, jak i osoby bardzo zamożne, gdyż ocena braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej opiera się jedynie na subiektywnym przekonaniu tych osób, które nie jest oparte na jakichkolwiek obiektywnych przesłankach”^[45]. Warto nadmienić, że zgodnie z art. 28a u.n.p.p., jeżeli obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii albo stan nadzwyczajny, pomoc może być świadczona za pośrednictwem środków komunikowania się na odległość oraz poza lokalem punktu^[46]. W takim wypadku od beneficjentów nie odbiera się ww. oświadczeń. Powyższy fakt świadczy o iluzorycznym charakterze mechanizmu kontroli dostępu do systemu^[47]. Zdaniem Anety Jakubiak-Mirończuk: „Powyższe zmiany bezsprzecznie wpisują się w zasadę zaufania państwa do obywateli, a w związku z tym wiążą się z ryzykiem nadużycia uprawnienia przez daleko idące odformalizowanie weryfikacji kryterium dostępu”^[48].

⁴³ Jan Winczorek, „O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa” *Państwo i Prawo*, nr 12 (2016): 28.

⁴⁴ Por. Bogusław Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 388; Araszkiewicz, Florczak, Grabowski i Winczorek, *Nieodpłatna*, 94; zob. szerzej Dawid Daniluk, „Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (2023): 231-244.

⁴⁵ Daniluk, „Prawo”, 237.

⁴⁶ Zob. Szerzej D. Daniluk, „Zmiany regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2” *Przegląd Legislacyjny*, nr 1 (2022): 140 i n.

⁴⁷ Zob. Araszkiewicz, Florczak, Grabowski i Winczorek, *Nieodpłatna*, 81.

⁴⁸ Zob. Aneta Jakubiak-Mirończuk, „Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej” *Prawo i Więź*, nr 3 (2021): 44.

Można by zgodzić się z opinią autorki, że jeżeli oświadczenia byłyby składane pod rygorem odpowiedzialności karnej a u.n.p.p., przewidywałyby określony próg dochodowy umożliwiający korzystanie z systemu. Przyjęty model dostępu *ab initio* powoduje nadużycia i wręcz do nich zachęca. Nie ma też żadnego uzasadnienia, aby przyjmować oświadczenia w formie pisemnej, gdyż *de facto* nie ma możliwości ich weryfikacji. Oświadczenia generują jedynie niepotrzebne wydatki związane z wykorzystaniem materiałów biurowych i eksploatacją urządzeń drukujących oraz powodują konieczność ich przechowywania i zabezpieczenia danych osobowych przed dostępem do nich przez nieuprawnione osoby.

W nowelizacji z 2018 r. rozszerzono katalog osób uprawnionych do świadczenia nieodpłatnej pomocy w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Oprócz adwokatów, radców prawnych, doradców podatkowych oraz magistrów prawa – uprawnionych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zostało zarezerwowane dla tzw. doradców obywatelskich. W punktach prowadzonych przez przedstawicieli zawodów prawniczych nie nastąpiły zmiany pod względem osób uprawnionych do świadczenia nieodpłatnej pomocy.

Trzeba odnotować, że wykonywanie zawodu doradcy uzależnione jest od spełnienia szeregu warunków, do których należy m.in. wyższe wykształcenie i ukończenie z pozytywną oceną szkolenia z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo posiadanie doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskanie zaświadczenia potwierdzającego posiadanie wiedzy i umiejętności w tym zakresie. Zaświadczenie wydawane jest przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego. Uprawnienia te ma obecnie jeden podmiot, który z uwagi na restrykcyjne warunki przewidziane przepisami u.n.p.p., posiada pozycję monopolistyczną. Zgodnie z art. 11b ust. 2 u.n.p.p.:

Za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego, (...) może zostać uznany związek (stowarzyszeń – przyp. autora), który zrzesza co najmniej siedem organizacji pozarządowych świadczących poradnictwo obywatelskie nieprzerwanie w okresie co najmniej siedmiu lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o uznanie za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego [...].

Aneta Jakubiak-Mirończuk trafnie wskazuje na problemy interpretacyjne w kontekście użytego przez ustawodawcę zwrotu „świadczenie poradnictwa obywatelskiego”. Wydaje się, że autorka utożsamia ten zwrot z określonym w art. 4 ust. 1 pkt 22a u.d.p.p.w. pojęciem „udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego”, należącym do sfery zadań publicznych określonych w tym przepisie^[49], które zastosowano również w nowelizacji z 2018 r., chociaż nie wprost, gdyż w u.n.p.p. posłużono się pojęciem „świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego”. Trzeba jednak zauważyć, że zwrot „udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego” nie jest tożsamy ze „świadczeniem poradnictwa obywatelskiego”. Z wnioskiem autorki, zgodnie z którym „nieodpłatne poradnictwo obywatelskie jest i było wyodrębnioną kategorią zadań publicznych, które przed wejściem w życie przepisów nowelizujących ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej w 2018 roku mogły być realizowane przez organy administracji publicznej we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi”^[50], można zgodzić się jedynie częściowo. Chociaż do art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. pkt 22a został dodany ustawą z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach^[51], zatem w niedługim czasie przed nowelizacją z 2018 r. to jednak ustawowa definicja nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego pojawiła się dopiero wraz z nią. W literaturze natomiast poradnictwo obywatelskie definiowane jest w różny sposób^[52].

5 | Finansowanie ustawy

W odniesieniu do finansowania systemu nieodpłatnej pomocy należy wskazać, że w ustawie o zmianie u.n.p.p. zmieniono sposób podziału dotacji. Przeznacza się ją w 91% na wynagrodzenia adwokatów lub radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy

⁴⁹ Zob. Jakubiak-Mirończuk, „Nieodpłatne”, 52. Zob. też Marian Masternak, „Prawne aspekty funkcjonowania organizacji pożytku publicznego w Polsce” *Prawo i Więź*, nr 4(34) (2020): 138 i n.

⁵⁰ Ibidem, 53.

⁵¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1339.

⁵² Zob.: Adriana S. Bartnik, Katarzyna J. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 38, 43.

zawartej z powiatem, a w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej – na rzecz tej organizacji. W 6% na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania. W 3% na realizację edukacji prawnej przez organizację pozarządową (art. 20 ust. 1 u.n.p.p.)^[53]. Przed nowelizacją z 2018 r. 97% dotacji przeznaczono na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami lub radcami prawnymi, a w przypadku powierzenia punktu organizacji pozarządowej na jej rzecz, zaś pozostałe 3% przeznaczano na obsługę organizacyjną techniczną zadania. Podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota bazowa, którą ustala corocznie w drodze rozporządzenia Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu (art. 20 ust. 2 i 5 u.n.p.p.). Limit wydatków budżetu państwa na ten cel został określony w art. 25 u.n.p.p. Informacje w zakresie wysokości środków przeznaczonych na organizację systemu nieodpłatnej pomocy w poszczególnych latach jego funkcjonowania ilustruje poniższa tabela.

Tabela 2. Finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w latach 2016-2024^[54]

Rok	Limit wydatków	Liczba punktów	Kwota bazowa	Planowane wydatki
2016	94 183 200 zł	1524	5 150 zł	94 183 200 zł
2017	96 161 047 zł	1525	5 217 zł	95 471 100 zł
2018	98 565 074 zł	1524	5 217 zł	95 408 496 zł
2019	100 930 635 zł	1529	5 500 zł	100 914 000 zł
2020	103 352 971 zł	1523 ^[55]	5 500 zł	100 518 000 zł
2021	105 833 441 zł	1520	5 500 zł	100 320 000 zł
2022	108 373 444 zł	1517 ^[56]	5 500 zł	100 122 000 zł
2023	110 866 034 zł	1493	5 500 zł	98 538 000 zł
2024	113 415 953 zł	1490	5 863 zł	104 830 440 zł

⁵³ Szerzej zob. Dawid Daniluk, „Finansowanie zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej” *Samorząd Terytorialny*, nr 11 (2022): 51-59.

⁵⁴ Zob. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2022: 6, 8; dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej. <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/wysokosc-dotacji-i-liczba-punktow-w-poszczegolnych-powiatach---podzial-na-rok-2024>. [dostęp: 11.5.2024].

⁵⁵ W 2020 r. planowano utworzenie 1523 punktów, faktycznie utworzono 1522.

⁵⁶ W 2022 r. planowano utworzenie 1517 punktów, faktycznie utworzono 1515.

Przewidziany przez ustawodawcę limit wydatków jest coraz wyższy w poszczególnych latach. Limit wydatków określony na rok 2024 jest o ponad 20% wyższy niż w pierwszym roku funkcjonowania u.n.p.p. Niemniej jednak w ostatnich latach planowane wydatki są wyraźnie niższe od przewidzianych ograniczeń ustawowych. Porównując kwotę bazową ustaloną na rok 2016 i 2024 należy zauważyć, że na przestrzeni 9 lat wzrosła ona tylko o niespełna 14%. Trzeba odnotować, że w okresie od stycznia 2016 r. do kwietnia 2023 r. poziom inflacji wyniósł 40,7%^[57]. Minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło w 2016 r. 1850 zł brutto^[58]. Od 1 lipca 2024 r. zostało ustalone na poziomie 4300 zł brutto. Koszt pracodawcy szacowany jest na kwotę 5180,64 zł^[59]. Należy zwrócić uwagę, że w 2024 r. na prowadzenie punktu przeznaczana jest dotacja w kwocie 5335,33 zł. Oscyluje ona zatem w granicach minimalnego wynagrodzenia. Z kwoty dotacji trzeba bowiem potrącić wszystkie należności podatkowe, np. VAT w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą, czy też składki na ubezpieczenia społeczne w przypadku osób rozliczających się na podstawie rachunku do umowy zlecenia^[60]. Powoduje to coraz mniejsze zainteresowanie świadczeniem usług w ramach systemu, który *notabene* cechuje niska efektywność. Przykładowo w 2022 r. odnotowano 459 779 świadczeń, co powoduje, że koszt systemu w przeliczeniu na jedną usługę wyniósł 217,76 zł.^[61] Średnia liczba usług w przeliczeniu na punkt wyniosła 303^[62]. Czas świadczenia pomocy nie przekracza z reguły godziny^[63]. Należy mieć również na względzie, że znaczną część usługi zajmują obowiązki sprawozdawcze, w szczególności wypełnienie karty pomocy. Potencjał punktów został

⁵⁷ <https://wartowiedziec.pl/legislacja/komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/69185-powiaty-otrzymuja-zbyt-malo-srodkow-na-nieodplatna-pomoc-prawna>. [dostęp: 13.6.2024].

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r., Dz. U. z 2015 r., poz. 1385.

⁵⁹ <https://www.pit.pl/aktualnosci/ile-kosztowac-bedzie-zatrudnienie-pracownika-w-2024-roku-koszty-roczne-i-miesieczne-1008968>. [dostęp: 1.6.2024].

⁶⁰ Szerzej zob. Dawid Daniluk, Aleksandra Krzywiec, „Podatkowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez adwokata lub radcę prawnego” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 2 (2024).

⁶¹ Zob. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2022: 11.

⁶² Zob. *ibidem*, 13.

⁶³ Zob. *ibidem*, 25-26.

zatem wykorzystany średnio w ok. 30%. Istotną rolę odgrywa w tej kwestii ich lokalizacja. W literaturze wskazuje się, że „ilość udzielanych porad znacząco różni się w zależności od miejsca działania punktów, a istotną tendencją jest znacznie większe zapełnienie dyżurów w dużych miastach niż w mniejszych miejscowościach”^[64].

Trzeba nadmienić, że wyżej wskazane wydatki nie są jedynymi środkami przeznaczonymi na funkcjonowanie systemu. Przepisy u.n.p.p. obligują wojewodów do weryfikacji spełniania przez organizację pozarządową wpisaną na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa kryterium profesjonalnego i rzetelnego świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W tym celu wojewoda w sposób losowy dokonuje wyboru nie mniej niż 1% porad obywatelskich z każdego punktu zlokalizowanym na obszarze powiatów wchodzących w skład danego województwa. Wylosowane porady przekazywane są doradcy posiadającemu rekomendację podmiotu uprawnionego do przeprowadzania szkoleń i kursów doszkalających w zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, zlecając mu opracowanie recenzji przekazanych porad. Wojewoda dokonuje oceny porady na podstawie wniosków zawartych w recenzji doradcy^[65]. Z tytułu sporządzenia recenzji doradcy otrzymują wynagrodzenie. Środki na ten cel pochodzą z budżetu poszczególnych województw. W 2023 r. liczba recenzowanych porad w poszczególnych województwach wahała się od 18 (woj. warmińsko-mazurskie) do 166 (woj. śląskie). Koszt sporządzenia jednej recenzji oscylował w granicach od 34 zł brutto (woj. podkarpackie) do 60 zł brutto (woj. łódzkie). Z recenzentami zawierano umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Wojewodowie wybierali co do zasady oferty zawierające najniższe ceny^[66].

⁶⁴ Zob. Jakubiak-Mironczuk, „Nieodpłatne”, 54.

⁶⁵ Art. 11d ust. 11 u.n.p.p. w związku z § 10 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, Dz. U. z 2018 r., poz. 2492.

⁶⁶ Dane uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej ze wszystkich województw za wyjątkiem województwa wielkopolskiego (w zbiorach autora).

6 | Podsumowanie

Podsumowując, należy wskazać, że normatywny model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego ma wiele wad. Pomimo wysokich kosztów jego funkcjonowania cechuje się niską efektywnością. Relatywnie niskie zarobki zniechęcają wykonawców do świadczenia usług w ramach systemu. Z założenia pomoc miała być świadczona co do zasady przez profesjonalistów. Ustawodawca odszedł od tych założeń, tworząc nową usługę polegającą na świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Znaczna część punktów nieodpłatnej pomocy prawnej została przekształcona w punkty nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Osobami uprawnionymi do świadczenia pomocy w tych punktach są doradcy, którzy nie muszą legitymować się wykształceniem prawniczym, chociaż z przeprowadzonych badań wynika, że porady obywatelskie mają z reguły charakter *stricte* prawny. Z poradnictwem obywatelskim wiąże się również problem recenzowania porad. Obowiązek ten spoczywa na wojewodach, którzy są zobligowani pokrywać koszty sporządzania recenzji, których wartość jest wątpliwa, podobnie jak instytucji nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w obecnej jego formule. Kolejny problem dotyczy beneficjentów systemu. Zamknięty katalog osób uprawnionych został zastąpiony złożeniem oświadczenia, że dana osoba nie jest w stanie pokryć kosztów nieodpłatnej pomocy prawnej. Oświadczenie nie jest weryfikowalne, nie zostały ustanowione żadne progi dochodowe, co powoduje, że z nieodpłatnej pomocy korzystają zarówno osoby ubogie, jak i dobrze sytuowane, które mogłyby skorzystać z usług podmiotów funkcjonujących na wolnym rynku. Skutkiem tego jest nieuczciwa konkurencja ze strony punktów pomocy w stosunku do kancelarii adwokackich i radcowskich. Wydaje się, że należy ustalić progi dochodowe, które umożliwiłyby korzystanie z systemu. Aktualnie składane przez beneficjentów oświadczenia nie mają żadnej wartości i generują jedynie niepotrzebne koszty. W obliczu ograniczonych środków finansowych, niskiej efektywności systemu i rezygnacji ze świadczenia usług przez doświadczonych wykonawców należy rozważyć zmniejszenie liczby punktów nieodpłatnej pomocy i zwiększenie środków na funkcjonowanie pozostałych oraz położenie akcentu na ich właściwą lokalizację. W dużych miejscowościach odnotowuje się większe zainteresowanie nieodpłatną pomocą niż w mniejszych ośrodkach. Oceniając funkcjonowanie systemu z perspektywy prawie 10 lat, należy wskazać, że wymaga on zmian. Trzeba mieć przede wszystkim na celu zwiększenie jego efektywności

i odbiurokratyzowanie, które szczególnie widać w odniesieniu do otwartych konkursów ofert i formalności związanych z wpisem na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa. Pomoc powinna być kierowana do osób, których rzeczywiście nie stać na poniesienie kosztów związanych z wynagrodzeniem prawnika. Oświadczenia beneficjentów należy uznać jedynie za pozorne, a nie rzeczywiste spełnienie wyżej wskazanego kryterium.

Bibliografia

- Araszkiewicz Michał, Waldemar Florczak, Wojciech Grabowski, Jan Winczorek, *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2021.
- Bandarzewski Kazimierz, „Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi”, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. Mirosław Stec, Stefan Płażek. 17-35. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017.
- Bartnik Adriana S., Katarzyna J. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Daniluk Dawid, „Finansowanie zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej” *Samorząd Terytorialny*, nr 11 (2022): 51-59.
- Daniluk Dawid, „Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 10 (2022): 41-56.
- Daniluk Dawid, „Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 4 (2023): 91-102.
- Daniluk Dawid, „Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, nr 2 (2023): 231-244.
- Daniluk Dawid, „Zmiany regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2” *Przegląd Legislacyjny*, nr 1 (2022): 132-152.
- Daniluk Dawid, Aleksandra Krzywiec. „Podatkowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

- przez adwokata lub radcę prawnego” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 2 (2024): 97-107.
- Grzymisławska-Cybulska Maria, Anna Trela. „Koncepcja nieodpłatnej pomocy prawnej a obowiązki radców prawnych wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej” *Radca Prawny. Zeszyty Naukowe*, nr 1 (2016): 45-69.
- Hańb-Kowalczyk Olga, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2019.
- Jakubiak-Mińczuk Aneta, „Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej” *Prawo i Więź*, nr 3 (2021): 36-57.
- Kaczocha Mateusz, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*. Lex/el., 2016.
- Lach Daniel, „Nieodpłatna pomoc prawna jako instrument zabezpieczenia społecznego” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3 (2016): 21-34.
- Masternak Marian, „Prawne aspekty funkcjonowania organizacji pożytku publicznego w Polsce” *Prawo i Więź*, nr 4(34) (2020): 138-167. <https://doi.org/10.36128/priw.vi34.i22>.
- Paxford Beata, Robert Rynkun-Werner, Magdalena Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, 2016.
- Przywora Bogusław, Aleksander Wróbel, *Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego na tle wybranych państw europejskich*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, 2022.
- Przywora Bogusław, *Normatywny model przed sądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*. Warszawa: C.H. Beck, 2019.
- Rogacka-Łukasik Anna, „Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej” *Roczniki Administracji i Prawa*, nr 16 (2016): 291-305.
- Wegner Joanna, Bartłomiej Wróblewski, „Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej” *Przegląd Prawa Publicznego*, nr 6 (2021): 5-18.
- Winczorek Jan, „O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa” *Państwo i Prawo*, nr 12 (2016): 18-38.

