

Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej

Free aid under the Act on Free Legal Aid, Free Citizens Advice and Legal Education

The article presents the issues of free legal aid and citizens advice in the light of applicable law, taking into account the results of public discussion and the evolution of legislative solutions. The system of free legal aid financed from the state budget has been operating in Poland since 2015. The enactment of the act was preceded by a broad discussion which was attended by both legal circles and representatives of non-governmental organizations. However, the adopted solutions did not meet the hopes, and their critical assessment resulted in the commencement of further legislative works. In connection with the amendment of legal provisions, the nature and scope of the concept of citizens advice and its role in relation to free legal aid should be clarified.

Aneta Jakubiak-Mirończuk

*doktor nauk prawnych
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

ORCID – 0000-0001-5258-9839

Słowa kluczowe:
nieodpłatna pomoc prawna, poradnictwo obywatelskie, mediacja

Key words:
legal aid, citizens advice, mediation

<https://doi.org/10.36128/priw.vi37.261>

1. Wprowadzenie

Problematyka systemowego rozwiązania poradnictwa, w szczególności poradnictwa prawnego w Polsce była przedmiotem ponad dziesięcioletniej debaty i wielu opracowań. Jej celem było wypracowanie rozwiązań legislacyjnych pozwalających stworzenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego¹. Podobnie jak w innych krajach, jak również na forum międzynarodowym, jest ona przedmiotem refleksji

1 Magdalena Olczyk, „Organizacja poradnictwa prawnego i obywatelskiego”, [w:] *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – propozycje rozwiązań*

w ramach różnorodnej problematyki, w szczególności w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości (*access to justice*²), rozwoju społeczeństwa obywatelskiego lub poradozawstwa. Dwa pierwsze nurty traktują instytucje poradnictwa jako jeden z wielu kontekstów. Przedmiotem poradoznawstwa jest refleksja nad praktyką zorientowaną na optymalizację społecznego funkcjonowania jednostek oraz w tym kontekście funkcjonowania procesów życia społecznego. Poradnictwo jako praktyka społeczna może być zarówno rozumiane jako usługa, jak i strategia o transwersalnym charakterze. W ujęciu historycznym określana jest również jako postawa człowieka wobec człowieka, nacechowana empatią i altruizmem, bądź też jako zinstytucjonalizowana działalność o takim charakterze³. Współczesne definicje dodatkowo podkreślają wymiar profesjonalnych relacji i celowość poradnictwa⁴. W polskiej naukowej literaturze podkreślane są cztery główne aspekty poradnictwa rozumianego jako: działanie społeczne, interakcja międzysobowa, działalność zorganizowana i forma pomocy społecznej⁵.

Debata publiczna w Polsce wokół projektów legislacyjnych rozpoczęła się w Polsce w 2004 r⁶. Jej najważniejsze wątki koncentrowały się wokół modelu nieodpłatnego poradnictwa w zakresie jego rodzaju, podmiotów uprawnionych do świadczenia go oraz podmiotów uprawnionych do korzystania

modelowych i założeń polityki państwa, red. Maria Janina Skrodzka, (Warszawa 2013), 17-27

- 2 Np. <https://www.oecd.org/gov/access-to-justice.htm>.
- 3 Por.: Alicja Kargulowa, „Nurt krytyczny w poradoznawstwie”, [w:] *Wybrane aspekty doradztwa zawodowego na przestrzeni życia człowieka*, red. Bernd-Joachim Ertelt, Joanna Górna, Daniel Kukła (Częstochowa 2016), 73-74; Alicja Kargulowa, „W kwestii akademickiego statusu poradoznawstwa”, [w:] *Poradoznawstwo. Kontynuacja dyskursu*, red. Alicja Kargulowa (Warszawa 2009), 15-16
- 4 Więcej: Anna Bilon, „Poradoznawstwo wobec ogólnej refleksji nad poradnictwem” *Edukacja Dorosłych*, nr 1 (2010): 58.
- 5 Alicja Kargulowa, *O teorii i praktyce poradnictwa* (Warszawa Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007).
- 6 Szczegółowa analiza uwarunkowań poradnictwa był przedmiotem projektu współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego – *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*, realizowanego przez Instytut Prawa i Społeczeństwa. Katarzyna Furman-Łajszczak, „Historia poradnictwa prawnego i obywatelskiego”, [w:] *Badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje*, red. Tomasz Schimanek (Warszawa 2013), 10-13

z niego. Niemniej również intensywnie poszukiwano modelu organizacyjnego oraz ekonomicznego, w szczególności w odniesieniu potrzeb społecznych i aspektów budżetowych⁷. Rozważany krąg podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy obejmował: adwokatów i radców prawnych, ale w również proponowano jednostki samorządu terytorialnego, uniwersytety, szkoły wyższe i osoby z wyższym wykształceniem prawniczym oraz organizacje pozarządowe. Co do zakresu przedmiotowego nieodpłatnego poradnictwa zaproponowano podział na: informację prawną, poradnictwo prawne, kwalifikowaną pomoc prawną obejmującą sporządzenie pierwszego pisma w sprawie. Pojawiła się również propozycja reprezentacji osób fizycznych w postępowaniach przed organami administracji państwowej lub samorządowej⁸.

W efekcie dyskusji podjęto również prace nad definicją poradnictwa, które obejmowałyby usługi podstawowe: informację prawną, poradę prawną i poradę obywatelską. Informacja prawna polega na udzielaniu informacji o obowiązujących regulacjach prawnych odnoszących się do sytuacji beneficjenta. Porada prawna polega na opracowaniu i przekazaniu rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji, odnoszących się do przedstawionego problemu prawnego oraz udzielaniu pomocy w jego rozwiązaniu do momentu wkroczenia sprawy na etap sądowy. Porada obywatelska polega na opracowaniu i przekazaniu rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu i o związanych z nimi konsekwencjach oraz na wspieraniu beneficjentów – z uwzględnieniem ich samodzielności w podejmowaniu decyzji – w wyborze rozwiązania oraz wspólnym sporządzeniu planu działania, jak również udzieleniu pomocy w jego realizowaniu. Poradnictwo może też obejmować usługi dodatkowe, np. mediację, edukację i rzecznictwo⁹.

Istotny wątek dyskusji publicznej, w tym parlamentarnej, dotyczył właściwego sposobu organizacji udzielania pomocy, w tym wypracowania odpowiedniej do założonych celów struktury systemu. Pierwszy projekt zakładał stworzenie od podstaw sieci biur pomocy prawnej na poziomie okręgów sądowych świadczących podstawową i kwalifikowaną pomoc prawną. System pomocy miał istnieć równolegle do pomocy prawnej z urzędu przydzielanej przez sądy. Przyznawanie pomocy prawnej miało być procedurą administracyjną z wielostopniową procedurą odwoławczą. Zadania koordynacji i zarządzania oraz funkcję odwoławczą miało wykonywać Krajowe Centrum Pomocy Prawnej. W kolejnym projekcie zrezygnowano z budowy nowej

7 Zob.: Grzegorz Wiaderek, Michał Araszkiewicz, Łukasz Bojarski, Waldemar Florczak, Jan Winczorek, *Poradnictwo obywatelskie – system, koszty, innowacje* (Warszawa 2013), 12-20

8 Wiaderek, Araszkiewicz, Bojarski, Florczak, Winczorek, *Poradnictwo obywatelskie*, 12-13.

9 Ibidem, 9.

struktury biur na rzecz przyniesienie pomocy przedsądowej na poziom powiatów poprzez stworzenie dedykowanych punktów. Pojawiła się również propozycja ukonstytuowania podstawowej przedsądowej pomocy prawnej w zakresie konsultacje, porady i pisanie pism, jako zadanie własne gminy finansowanego w ramach dotacji z budżetu państwa. Rozważano również przyznanie bonu na poradę wraz z możliwością wyboru doradcy. W tym ujęciu pomoc byłaby przeznaczona dla beneficjentów, spełniającym kryterium materialne weryfikowane przez samorząd powiatowy. Dyskutowano utworzenie centrum pomocy prawnej oraz ośrodków działających jako jego oddziały, do których miało należeć tylko udzielanie informacji prawnej. Większość projektów przewidywała utworzenie Rada Pomocy Prawnej, której zadaniem miało być zarówno ustalenie i ewaluacja standardów świadczenia pomocy, jak również ocena działania systemu¹⁰.

Kolejnym kluczowym zagadnieniem dla organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej jest krąg osób uprawnionych do otrzymania pomocy. Co do zasady są nimi osoby fizyczne, klasyfikowane według różnych kryteriów zaможności oraz – w ograniczonym zakresie – przedsiębiorcy. Analizowane przy projektowaniu systemu w polskich warunkach warianty to: powszechny dostęp do porad prawnych i informacji prawnej lub tylko do informacji prawnej, uzależnienie dostępu od spełnienia kryteriów przedmiotowych lub kryteriów przedmiotowo-podmiotowych. Określenie kręgu adresatów jest zasadniczą kwestią dla skuteczności systemów nieodpłatnej pomocy i jest jednocześnie ograniczone możliwościami budżetowymi państwa. Ponadto, nieodpłatne poradnictwo prawne stanowi interwencję ustawodawcy w rynek usług prawnych oraz, w przypadku, gdy beneficjentami są przedsiębiorcy, może być również kwalifikowana jako pomoc publiczna. Krąg uprawnionych beneficjentów powinien być adekwatny do celów nieodpłatnego poradnictwa. Cele te są definiowane na płaszczyźnie społecznej, dotyczą zapobiegania wykluczeniu społecznemu poprzez łagodzenie i zapobieganie pogłębianiu problemów jednostek. W efekcie system nieodpłatnego poradnictwa powinien pozytywnie wpływać na ograniczenie wydatków na pomoc socjalną oraz jednocześnie realizować postulaty równego dostępu do prawa¹¹.

Zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc nie jest możliwe do określenia za pomocą sytuacji ekonomicznej potencjalnych beneficjentów. Popyt na usługi poradnictwa, w tym poradnictwa prawnego, jest determinowany również przez czynniki kulturowe, geograficzne czy charakter i sposób funkcjonowania instytucji publicznych i społecznych¹². Ponadto, wnioski z analiz

10 Ibidem, 19 – 20.

11 Por.: Jan Winczorek, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej* (Warszawa 2012), 10.

12 Wiaderek, Araszkiwicz, Bojarski, Florczak, Winczorek, *Poradnictwo obywatelskie*, 21-22.

dokonywanych z perspektywy ustawodawcy w oparciu o obiektywne takie przesłanki jak poziom dochodów, czy szerzej, poziom ubóstwa powinny być uzupełnione o istotny czynnik (będący jednocześnie barierą) braku świadomości przyszłych beneficjentów co do rodzaju zarówno ich problemów życiowych, jak i ich klasyfikacji jako problemów prawnych¹³. Stanowi to oczywisty paradoks, że część osób pozostających w wymagającej interwencji sytuacji, nie dysponuje wiedzą i kompetencjami poszukiwania pomocy¹⁴. Kolejną istotną kwestią jest decyzja ustawodawcy w zakresie celu nieodpłatnej pomocy – czy jest nią wsparcie beneficjentów w poprawie sytuacji życiowej, czy również przeciwdziałanie pogorszeniu się sytuacji życiowej. Pierwszy cel jest oczywisty, w zakresie drugiego rozstrzygnięcie uwarunkowane jest również możliwościami finansowymi państwa. Z perspektywy możliwości ograniczenia kosztów indywidualnych i społecznych jest uzasadnione oferowanie pomocy również osobom zagrożonym ubóstwem czy niezamożnym. Jednak w sytuacji zidentyfikowanych barier wiąże się ono z sytuacją, w której w praktyce pomoc będzie świadczona w przeważającej mierze bardziej zaradnym życiowo osobom niezamożnym, które będą umieć o nią się zwrócić.

2. Debata publiczna i prace legislacyjne

W 2010 roku Kancelaria Prezydenta zorganizowała forum debaty publicznej – nieodpłatna pomoc prawna. W wyniku debat i seminariów podjęto wysiłek określenia kosztów zorganizowania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz powstała Zielona Księga zatytułowana *Dostęp do nieodpłatnej i pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. W treści sformułowano rekomendacje w zakresie: organizacji pomocy prawnej na poziomie powiatu, w tym powołania powiatowego rzecznika pomocy prawnej; zapewnienia finansowania tego zadania; możliwości współfinansowania pomocy przez beneficjenta; wyłaniania podmiotów udzielających porad w trybie przetargu dostępnego dla kancelarii, klinik prawa i organizacji pozarządowych; zastrzeżenia udzielania kwalifikowanej pomocy prawnej dla adwokatów i radców prawnych; powołania centralnego organu (Krajowej Rady Pomocy Prawnej) wyznaczającego standardy oraz dokonującego oceny funkcjonowania systemu; obowiąz-

13 Por.: Adriana S. Bartnik, Katarzyna Julia Kowalska, „Poradnictwo prawne i obywatelskie w kontekście świadomości prawnej i potrzeby edukacji prawnej Polaków. Wybrane problemy” *Studia Iuridica*, t. XXVIII (2018): 44.

14 Np.: Lisa Wintersteiger, *Legal Needs, Legal Capability and the Role of Public Legal Education. A Report by Law for Life: the Foundation for Public Legal Education*, Law for Life: the Foundation for Public Legal Education 2015, 13-14. https://research.thelegaleducationfoundation.org/wp-content/uploads/2018/03/LNCPLE_report.pdf. [dostęp: 25.01.2021].

kowego ubezpieczenia świadczenia pomocy od odpowiedzialności cywilnej¹⁵.

W 2015 roku przyjęto przepisy wprowadzające system nieodpłatnej pomocy prawnej (Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Dz. U. 2015, poz. 1255). Zaproponowany system pomocy prawnej został zaprojektowany w oparciu o zasadę subsydiarności jako sieć punktów profesjonalnej pomocy prawnej zorganizowanych na poziomie powiatów. Bezpłatna pomoc prawna została udostępniona jako usługa niekolidująca z uprawnieniami obywateli do uzyskania pomocy na podstawie innych przepisów ani nie ogranicza działalności w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Oferowany zakres usług dotyczył udzielenia informacji prawnej oraz porady prawnej, w tym udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej wyłączono sprawy podatkowe związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, sprawy z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego oraz sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

Co do zasady prawo udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zarezerwowano dla adwokatów i radców prawnych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na podstawie upoważnienia, dla aplikantów adwokackich i radcowskich oraz doradcom podatkowym – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przewidziano możliwość prowadzenia nie więcej niż połowy punktów w powiecie przez wyłonione w drodze konkursu organizacje prowadzące działalność pożytku publicznego, pod warunkiem spełnienia kryteriów dwuletniego doświadczenia, dysponowania umowami lub promesami z osobami uprawnionymi do udzielania pomocy oraz gwarancji rzetelnego i profesjonalnego świadczenia pomocy. Wprowadzono kartę pomocy jako dokument potwierdzający jej udzielenie oraz ustalono obowiązki sprawozdawcze. Powołano również Radę Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej, w której zagwarantowano udział kandydatom wskazanych przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, przedstawicielom Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Radzie Radców Prawnych,

15 Zob.: <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,28,zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html>. [dostęp: 25.01.2021].

przedstawicielom organizacji pozarządowych działających na rzecz dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz przedstawicielom Ministra Sprawiedliwości oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego i ministra właściwego do spraw administracji publicznej i ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Ratio legis przepisów było zapewnienie równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości osobom ubogim, w art. 4 ustawy szczegółowo określono katalog osób uprawnionych¹⁶. Adresatami pomocy były: osoby poniżej 26 i powyżej 65 roku życia, ci, którym zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej w okresie 12 miesięcy od chwili zwrócenia się o pomoc, osoby posiadające ważną Kartę Dużej Rodziny, kombatancki i ofiary represji wojennych i okresu powojennego oraz weterani, osoby w sytuacji zagrożenia lub poszkodowane w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej. Warunkiem uzyskania pomocy było przedłożenie odpowiednich dokumentów, w tym legitymacji lub, w przypadku braku możliwości złożenia dokumentów, złożenie oświadczeń opatrzonych klauzulą o świadomości odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Przyjęte rozwiązania były przedmiotem szerokiej krytyki nie tylko ze strony otoczenia regulacyjnego, ale również – w zakresie sposobu ich funkcjonowania – Najwyższej Izby Kontroli¹⁷.

W 2018 roku ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej została istotnie znowelizowana w zakresie zarówno znacznego poszerzenia kręgu adresatów, jak i w odniesieniu do rodzaju oferowanej pomocy i poszerzenia zakresu nieodpłatnego poradnictwa prawnego¹⁸. W związku z powyższym zmiana uległa również nazwa ustawy, w której dodano słowa „poradnictwo obywatelskie”. Kolejna nowelizacja była wynikiem konieczności dostosowania systemu nieodpłatnej pomocy do funkcjonowania w czasie pandemii. Na podstawie art. 29 ustawy z dnia 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) wprowadzono zmiany w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej,

16 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa. druk nr 3338. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338>. [dostęp: 25.01.2021].

17 *Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*. Raport Najwyższej Izby Kontroli, Nr ew. 4/2018/P/17/090/LOP. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf>. [dostęp 04.02.2021].

18 Zob.: Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1467).

nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 294). Główną zmianą było kolejne poszerzenie kręgu beneficjentów o osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą oraz wprowadzenie przepisów ułatwiających świadczenie nieodpłatnej pomocy i funkcjonowanie systemu w czasie epidemii, w tym możliwość świadczenia pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. Ostatnią zmianą ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej dotyczyła dostosowania wzorów oświadczeń stanowiących załącznik do ustawy – art. 60 ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1086).

3. Usługi nieodpłatnej pomocy prawnej na gruncie obowiązujących przepisów prawa

W obecnym stanie prawnym system nieodpłatnej pomocy, czyli pomocy finansowanej z budżetu państwa, obejmuje pomoc prawną, poradnictwo obywatelskie i edukację prawną – Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2232, zwana dalej ustawą. Niemniej, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 3a ustawy, pomoc prawna polega również na nieodpłatnej mediacji oraz zgodnie z art. 3a ust. 2 ustawy, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje nieodpłatną mediację¹⁹. Na mocy nowelizacji z 2018 r. istotnie zmieniono przepisy określające osoby uprawnione do uzyskania nieodpłatnej pomocy poprzez znaczące poszerzenie dostępu oraz poszerzenie zakresu nieodpłatnych usług. Przedmiotowa zmiana wynikała z analizy funkcjonowania systemu, co do którego stwierdzono niedostateczne wykorzystanie oferowanej pomocy²⁰. Zrezygnowano z określenia osób uprawnionych poprzez wyliczenie kategorii, na rzecz otwarcia systemu dla osób, które nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej oraz złożą wymagane oświadczenie w tym zakresie. W kolejnej nowelizacji dodatkowo za uprawnione zostały osoby fizyczne prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą, niezatrudniające innych osób w ciągu ostatniego

19 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2232.

20 Zob. Uzasadnienie przedstawionego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw – druk 1868. <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1868>. [dostęp: 25.01.2021].

roku. Objęcie pomocą tzw. osób samozatrudnionych wynikało z konieczności wsparcia tych osób w sytuacji epidemii, w szczególności w sytuacji oferowanej przez państwo pomocy w sytuacji utraty dochodów.

Co do zasady, osoby uprawnione przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego są zobowiązane do złożenia pisemnego oświadczenia, że nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej dodatkowo składa oświadczenie o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku. Oświadczenie składane jest osobie udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Powyższe zmiany bezsprzecznie wpisują się w zasadę zaufania państwa do obywateli, a w związku z tym wiążą się z ryzykiem nadużycia uprawnienia poprzez daleko idące odformalizowanie weryfikacji kryterium dostępu. Jednocześnie takie rozwiązanie wyraźnie usuwa bariery wynikające z konieczności dostarczenia dokumentów wymaganych na gruncie przepisów ustawy uchwalonej w 2015 roku.

Na mocy art. 28a w czasie zagrożenia epidemicznego, w okresie stanu epidemii albo stanu nadzwyczajnego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego może odbywać się za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu, oraz nie stosuje się przepisu art. 4 ust. 2. To oznacza, że w czasie epidemii beneficjent nie jest zobowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a osoba fizyczna – przedsiębiorca – nie musi składać oświadczenia o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku.

Ponadto przepisy art. 8 ust 8 ustawy przewidują szczególnie sposób świadczenia pomocy poza punktem oraz dla osób ze znacząco niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście, oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 oraz art. 10-12 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2017 r. poz. 1824) organ administracji publicznej ma obowiązek zapewnić osobom doświadczającym trwale lub okresowo trudności w komunikowaniu się możliwość korzystania z pomocy wybranego tłumacza języka migowego lub tłumacza-przewodnika.

Obecnie zakres przedmiotowy ustawy obejmuje usługi nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego i mediacji oraz edukację prawną. Art. 3. 1. ustawy określa, że nieodpłatna pomoc prawna obejmuje: poinformowanie osoby fizycznej o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym; sporządzenie projektu pisma z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu

sądowoadministracyjnym; wskazanie sposobu rozwiązania jej problemu prawnego; sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzeczownika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową²¹. Ponadto w ramach usługi nieodpłatnej pomocy prawnej oferowana jest nieodpłatna mediacja.

Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje (art. 3a ust. 1 ustawy) działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Zgodnie z treścią przepisów nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego. Użyty zwrot w „w szczególności” wskazuje na katalog otwarty, a – co jest zgodne ze specjalistycznym rozumieniem tego pojęcia – wymienione trzy rodzaje porad stanowią jego istotny zakres. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje również nieodpłatną mediację.

Wprowadzenie do systemu nieodpłatnej pomocy poradnictwa obywatelskiego wiąże się z koniecznością określenia jego definicji, w szczególności pozwalającej na jednoznaczne odróżnienie go od pomocy prawnej. W zakresie obu usług jest udzielenie informacji prawnej, czyli poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym lub spoczywających na niej obowiązkach oraz jako działanie na rzecz świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach. W przypadku przyjęcia, że zarówno porada prawna, jak i porada obywatelska polegają na podjęciu następujących po sobie czynności, udzielenie informacji prawnej w zakresie określonym przez ustawę jest pierwszym etatem obu usług. Kolejne etapy różnią się od siebie zasadniczo. Porad prawna wymaga oceny stanu faktycznego przedstawionego przez osobę uprawnioną, analizy stanu prawnego w tym pod kątem możliwych działań w celu wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego oraz sporządzenia pisma umożliwiającego uprawnionemu skuteczne działanie. Jest poradą wymagającą wiedzy specjalistycznej. Za treść porady, w tym treść sporządzonego pisma, odpowiedzialność

21 W 2018 została uchylona treść art. 3 ust. 2 ustawy zawierająca katalog spraw nieobjętych pomocą, czyli spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; z zakresu prawa celnego, dewizowego i handlowego; związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

ponosi wyłącznie prawnik, który jej udziela. W ramach porady obywatelskiej w odniesieniu do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej doradca oferuje wsparcie w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, co zgodnie z metodologią poradnictwa obywatelskiego oznacza pomoc w stworzeniu przez beneficjenta planu działania oraz udzieleniu pomocy w jego realizacji.

Odnosząc te dwa typy pomocy do siebie w literaturze wskazuje się, że porada obywatelska ma szerszy zakres niż porada prawna. Porada obywatelska oprócz aspektów prawnych obejmuje wszelkie aspekty, w tym społeczne czy finansowe, które są istotne dla konkretnego przypadku. W skutecznym doradztwie istotna jest również wiedza o procedurach załatwiania spraw i funkcjonowaniu instytucji wsparcia socjalnego czy placówek leczniczych. W przeprowadzonych badaniach respondenci wskazywali, że porada obywatelska jest pierwszym etapem działania na rzecz rozwiązania problemu, a porada prawna, inna porada specjalistyczna lub mediacja, powinna być kolejnym krokiem²². W tej perspektywie porada obywatelska z założenia ma szerszy zakres przedmiotowy niż porada prawna oraz charakteryzuje się wieloaspektowością. Udzielenie jej wymaga od doradcy wiedzy z wielu dziedzin oraz posługiwania się nią w sposób wskazujący na kompetencję, którą można określić jako zaradność życiowa. Jednocześnie doradca obywatelski przede wszystkim wspiera swoją wiedzą i doświadczeniem beneficjenta pomocy, tak aby w efekcie uświadomił on sobie zarówno przyczyny, jak i możliwe sposoby rozwiązania swojego problemu oraz aby sporządził realny plan działania. Udzielenie pomocy w jego realizacji zależy zarówno od indywidualnej sytuacji osoby, której pomoc jest udzielana oraz od możliwości doradcy²³. W idealnej sytuacji porada obywatelska powinna pozwolić na uzyskanie przez beneficjenta umiejętności samodzielnego radzenia sobie problemami życiowymi oraz wykształcenie postawy odpowiedzialności za własne decyzje. Porada prawna ma na celu umożliwienie beneficjentowi podjęcie skutecznych działań w zakresie wywiązania się z obowiązków lub realizacji uprawnień, które nie byłby możliwe bez udzielania profesjonalnego wsparcia.

Efektywne systemy pomocowe to systemy, które przewidują integrację dostępnych usług dostępnych²⁴. Rozwiązanie przyjęte w przepisach

22 Łucja Krzyżanowska, „Poradnictwo prawne i obywatelskie – raport z badania”, [w:] *Czym jest poradnictwo prawne i obywatelskie* (Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2011), 13-14. <http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/Poradnictwoprawneraportzbadania.pdf>. [dostęp: 01.02.2021].

23 Zob. Standardy jakości pracy i świadczonych usług Związku Biur Porad Obywatelskich. <https://zbpo.org.pl/o-bpo/standardy-i-zasady/>. [dostęp: 01.02.2021].

24 Np.: Mirosław Grewiński, Jolanta Lizut, „Zintegrowane usługi społeczne w Polsce”, [w:] *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego*

ustawy nawiązuje do tej idei poprzez nałożenie obowiązku informacyjnego instytucję list jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu. Adwokaci i radcowie prawni mają obowiązek poinformować osobę uprawnioną o możliwościach uzyskania innej stosownej pomocy w jednostkach nieodpłatnego poradnictwa w przypadku, gdy problem nie może być rozwiązany w całości albo części poprzez udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności stwierdzenia, że problem nie ma wyłącznie charakteru prawnego. Jednocześnie na podstawie art. 8a ustawy starostowie mają obowiązek prowadzenia i publikowania listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, obejmującej w szczególności poradnictwo: rodzinne, psychologiczne, pedagogiczne, z zakresu pomocy społecznej, w sprawie rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień, w sprawie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach interwencji kryzysowej, dla bezrobotnych, dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także z zakresu praw konsumentów, praw dziecka, praw pacjenta, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, prawa podatkowego, dla osób w sporze z podmiotami rynku finansowego.

Usługa nieodpłatnej mediacji została przewidziana zarówno jako część lub kontynuacja pomocy prawnej, jak i porady obywatelskiej. To oznacza, że w systemie nieodpłatnej pomocy może być oferowana z uwzględnieniem ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych wynikających z ustawy, w tym stroną inicjującą przeprowadzenie nieodpłatnej mediacji może być wyłącznie osoba uprawniona do uzyskania nieodpłatnej porady prawnej lub nieodpłatnej porady obywatelskiej. Nieodpłatna mediacja może być prowadzona pomiędzy stronami dążącymi do polubownego rozwiązania sporu, co w praktyce oznacza zachowanie zasady dobrowolności mediacji. Podobnie jak pozostałe usługi nieodpłatna mediacja ma charakter przedsądowy. Zgodnie z treścią art. 4a ustawy nieodpłatna mediacja obejmuje: poinformowanie osoby uprawnionej o możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów i korzyściach z nich wynikających; przygotowanie projektu umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji; przygotowanie projektu wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej; przeprowadzenie mediacji; udzielenie pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem. Mediator odmówi przeprowadzenia mediacji w sprawach, w których sąd lub inny organ wydał postanowienie o skierowaniu sprawy do mediacji lub postępowania mediacyjnego oraz zachodzi uzasadnione podejrzenie, że w relacji stron występuje przemoc. W sprawach nieuregulowanych ustawą do nieodpłatnej mediacji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 i 1578) o mediacji. W szczególności zastosowanie będą miały przepisy

rozwoju: Kapitał, gospodarka, zarządzanie bezpieczeństwem, t. II, red. Tomasz Jarocki (Kielce, 2016), 188.

dotyczące zasad prowadzenia mediacji – dobrowolności i poufności mediacji oraz bezstronności mediatora.

Zgodnie z zasadą profesjonalizmu każda z usług może być świadczona wyłącznie przez uprawnione pomioty. Nieodpłatnej pomocy prawnej co do zasady udziela osobiście adwokat lub radca prawny, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach z ich upoważnienia aplikant adwokacki lub aplikant radcowski. Adwokat lub radca prawny udziela nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawie umowy zawartej z powiatem lub z organizacją pozarządową, której zostało powierzone prowadzenie punktu. Adwokat lub radca prawny może z ważnych powodów odmówić udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednocześnie jest zobowiązany do przekazania informacji o innych punktach, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna, na obszarze powiatu. Dodatkowo nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach prowadzonych przez organizację pozarządową może udzielać: w zakresie prawa podatkowego doradca podatkowy i osoba, które ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej pod warunkiem posiadania co najmniej trzyletniego doświadczenia w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych. W przypadku, gdy porady prawnej udziela osoba niebędąca adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym, zgodnie z treścią art. 11 ust. 4 beneficjent, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, składa pisemne oświadczenie, że jest świadom tego faktu.

W świetle przepisów art. 11 ust. 3a. uprawnienie do świadczenia nieodpłatnego poradnictwo obywatelskiego posiada osoba z wyższym wykształceniem, która korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, oraz ukończyła z oceną pozytywną szkolenie z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskała zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności w tym zakresie oraz w przewidzianym terminie zaświadczenie o ukończeniu kursu doszkalającego. Zaświadczenia są wydawane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkoleń, o którym mowa w art. 11b ustawy. Doradca ma obowiązek uczestniczyć w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, począwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie albo uzyskał zaświadczenie.

Nieodpłatną mediację może prowadzić mediator, który legitymuje się wpisem na listę stałych mediatorów prowadzoną przez prezesa sądu okręgowego, o której mowa w ustawie z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 365, 288, 875 i 1086) lub

jest wpisany na listę mediatorów prowadzoną przez organizację pozarządową w zakresie swoich zadań statutowych lub uczelnię, o której mowa w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. W związku z realizacją zasady bezstronności nieodpłatnej mediacji nie może prowadzić osoba, która posiadając uprawnienia mediatora jednocześnie w sprawie którejkolwiek ze stron zgłoszonych do mediacji uprzednio świadczyła pomoc prawną lub poradnictwo obywatelskie, była świadkiem, wydawała opinię, sporządzała wywiad środowiskowy, prowadziła terapię lub co do której zachodzą inne uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności. Okolicznością, która jest wyłączone z warunków naruszenia bezstronności jest poinformowanie osoby uprawnionej o możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających. Mediator, który odmawia przeprowadzenia nieodpłatnej mediacji ma obowiązek poinformować osobę uprawnioną o możliwości skorzystania z nieodpłatnej mediacji prowadzonej przez innego mediatora w tym samym punkcie lub innych punktach, w których udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Zgodnie z art. 4a ust 8 nieodpłatną mediację, w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1–3 i 5, a w zakresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 4, z uwzględnieniem ust. 6 i 7, może również prowadzić osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadcząca nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Z treści przepisu wynika, że osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadcząca nieodpłatne poradnictwo obywatelskie może udzielić informacji o mediacji i przygotować projekt umowy o mediację, wniosek o przeprowadzenie mediacji, projekt wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej, udzielić pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem, a jeżeli dodatkowo posiada uprawnienie mediatora i jest wpisana na wyżej wymienione listy oraz nie zachodzą przesłanki wyłączające ją ze względu na bezstronność – może również przeprowadzić mediację.

Edukacja prawna jest usługą odmiennego rodzaju ze względu na jej powszechny charakter i adekwatny dla niej cel, jakim jest poprawa świadomości prawnej społeczeństwa w zakresie prawa. Zawarte w art. 3b ust. 1 wyliczenie działań informacyjnych ma charakter przykładowy i obejmuje upowszechnianie wiedzy o: prawach i obowiązkach obywatelskich; działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej; mediacji oraz sposobach polubownego rozwiązywania sporów; możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz procesie stanowienia prawa; dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Przewidziane przez ustawę formy również są określone przez przykładowe wyliczenie, które do tego rodzaju działań zalicza opracowanie informatorów i poradników, prowadzenie otwartych wykładów i warsztatów oraz rozpowszechnianie informacji pośrednictwem środków masowego przekazu

i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji oraz prowadzenie kampanii społecznych. Ustawodawca pozostawił uprawnionym organom administracji szeroką swobodę co do wyboru właściwego sposobu działania, w tym zgodnie z art. 15 ustawy zadania te mogą być zlecone i realizowane również przez podmioty wymienione w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – czyli organizacje pozarządowe, a także uczelnie prowadzące studia wyższe na kierunku prawo oraz samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych oraz doradców podatkowych²⁵. Do zlecenia zadań publicznych w zakresie edukacji prawnej stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w zakresie obowiązku i właściwego trybu ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

4. Ocena systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego

Dokonanie oceny wymaga określenia jej kryteriów, a te powinny wynikać z założonego celu działania legislacyjnego. Argumentacja powoływana w dyskursie publicznym poprzedzającym działania legislacyjne odwoływała się do konieczności działań na rzecz równości wobec prawa, zmniejszenia obciążenia sądów, zwiększenia skuteczności polityki prawa, a przede wszystkim polityki społecznej²⁶. Oferowanie usług pomocy prawnej finansowanej przez państwo w wymiarze indywidualnym ukierunkowane jest optymalizację społecznego funkcjonowania jednostek, w skali społecznej – przeciwdziałaniu wykluczeniu i jego skutkom, w tym poprawie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do poszerzenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości nieodpłatna pomoc prawna jest oczywiście jednym z wielu dedykowanych działań w tym zakresie.

Rozwiązania przyjęte w Polsce, w szczególności na skutek nowelizacji ustawy w 2018 roku w zakresie przedsądowej pomocy, wpisują się w zasadę szerokiego dostępu do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i doradztwa obywatelskiego opartego na zasadzie zaufania do obywateli. Przesłanką do skorzystania z pomocy jest zaistnienie sytuacji, którą beneficjent ocenia jako brak możliwości z skorzystania z pomocy odpłatnej. Tak określony warunek dostępu do systemu obejmuje zarówno sytuacje trwałego ubóstwa, jak i również incydentalną sytuację kryzysu skutkującą w chwili zwrócenia się po poradę brakiem możliwości z skorzystania z pomocy odpłatnej. W efekcie pomoc dedykowana jest nie tylko osobom ubogim, ale również osobom niezamożnym, które co do zasady nie są uprawnione do pomocy społecznej oraz

25 Zob. Zbiór Dobrych Praktyk – Edukacja Prawna. <https://np.ms.gov.pl/edukacja-prawna/dobrepraktyki>, 27. [dostęp: 02.02.2021].

26 Winczorek, *Dostęp do prawa*, 255.

wykazują się zaradnością życiową w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych. Niemniej, w przypadku zaistnienia uwarunkowań uniemożliwiających im lub związanym z ryzykiem utraty możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb życiowych, mają możliwości skorzystania z usług nieodpłatnej pomocy. To rozwiązanie ma charakter prewencyjny wynikający z założenia, że umożliwienie beneficjentowi uzyskania pomocy w sytuacji kryzysowej będzie dla niego szansą na podjęcie skutecznych działań na rzecz poprawy indywidualnej sytuacji. W efekcie zostaje zminimalizowane ryzyko eskalacji trudnej sytuacji życiowej, w tym popadnięcie w ubóstwo lub wykluczenie społeczne. Dodatkowo zasada szerokiego dostępu jest realizowana poprzez możliwość skorzystania z porady przez osobę uprawnioną w dowolnie wybranym punkcie na terenie kraju bez względu na miejsce zamieszkania.

W kontekście centralizacji lub rozproszenia punktów udzielania pomocy usytuowanie ich na poziomie powiatu oraz pozostawienie starostom decyzji, gdzie punkty będą funkcjonować, wpisuje się w realizację zasady subsydiarności²⁷. Samo zadanie zostało określone w art. 8 ust. 1 ustawy jako zadanie administracji rządowej, które na podstawie ustawy realizowane przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie. Na podstawie przepisów art. 11d ustawy wojewoda prowadzi listę organizacji pozarządowych, uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, wydaje decyzje w przedmiocie wpisu, odmowy wpisu i skreślenia z listy. Ponadto wojewoda, na podstawie recenzji, o których mowa w art. 11d ust. 11 ustawy, dokonuje oceny porad udzielonych w ramach świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Pośredniczy w przekazaniu Ministrowi sprawiedliwości przez starostów zbiorczej informacji o wykonaniu zadań. Może wspierać organizację szkoleń oraz kursów doszkalających dla doradców obywatelskich.

Minister Sprawiedliwości organizuje to zadanie na szczeblu centralnym, ponadto na podstawie delegacji ustawowej w drodze rozporządzenia określa sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym wymogi dotyczące lokalu, w którym będzie usytuowany punkt, wzór karty informacyjnej poradnictwa, wzór karty pomocy, sposób gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy, sposób dokonywania oceny wybranych porad obywatelskich, zakres i sposób przekazywania zbiorczej informacji o wykonaniu zadań przez wojewodę. Wydaje również decyzję w przedmiocie uznania podmiotu spełniającego wymogi ustawowe za podmiot uprawniony prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego dla doradców obywatelskich. Powołuje Radę Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa

27 W innych porządkach prawnych funkcjonują zarówno systemy zcentralizowane, zdecentralizowane czy rozproszone – zob.: Winczorek, *Dostęp do prawa*, 215-234

Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnego oraz jego urząd zapewnia obsługę administracyjno-techniczną Rady. Dokonuje corocznej oceny wykonywania zadań w skali kraju z zakresu tego zadania. Minister Sprawiedliwości jest administratorem danych osobowych, odpowiada za analizę i udostępnianie informacji, prowadzi centralny system teleinformatyczny. Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu corocznie określa, w drodze rozporządzenia, wysokość kwoty bazowej, mając na względzie limity wydatków oraz potrzebę zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej.

Kolejną zasadą realizowaną przez obecną regulację usług jest zasada profesjonalizmu. W tym zakresie należy odnieść się zarówno do wymogów wobec osób uprawnionych do świadczenia pomocy, które są zróżnicowane adekwatnie do każdej z oferowanych form, jak również do przepisów mających na celu zapewnienie jakości porad. Świadczenie pomocy prawnej zostało co do zasady zarezerwowane dla adwokatów i radców prawnych, z zastrzeżeniem wyjątków w odniesieniu do doradców podatkowych w zakresie prawa podatkowego, magistrów prawa spełniających m.in. wymóg posiadania doświadczenia oraz mediatorów w zakresie przeprowadzenia mediacji. Uprawnienie do udzielania porad obywatelskich w systemie nieodpłatnej pomocy mają doradcy obywatelscy, którzy co do zasady posiadają zaświadczenie o ukończeniu siedemdziesięciu godzin kursu, o którym mowa w art. 11a ust.1, ale również zaświadczenie o uczestnictwie w kursie doszkalającym. Doradca ma obowiązek uczestniczenia w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, co jest równoznaczne z obowiązkiem kształcenia ustawicznego. Zgodnie z art. 11b ust. 2 uprawniony – na mocy decyzji wydawanej przez Ministra Sprawiedliwości – do prowadzenia kursów jest podmiot, który zrzecza 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.

W związku z faktem, że zarówno wymogi wobec podmiotu uprawnionego do prowadzenia szkoleń, jak i wydawania zaświadczeń dla doradców obywatelskich oraz usługa poradnictwa obywatelskiego zostały wprowadzone do systemu nieodpłatnej pomocy w 2018 roku, powstały wątpliwości interpretacyjne w kontekście zwrotu „udzielanie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego” zawartego w art. 11b ust. 2. Niemniej pojęcie to znajduje się również w ustawie z dnia 7 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1057). W art. 4 ust. 1 w pkt. 22a) ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie ustawodawca udzielenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zaliczył do zadań sfery publicznej. W zakresie tej ustawy zgodnie z art. 5 ust. 1 zadanie to jest realizowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi wymienionymi

w art. 3 ust. 3 oraz prowadzącymi działalność pożytku publicznego. Prowadzi to do wniosku, że 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.

Odnosząc się do rozwiązań na rzecz zapewnienia jakości udzielanych porad w przedmiotowej regulacji należy odnieść się do postulatu podnoszonego w dyskusji publicznej ewaluacji porad w oparciu o metodę *peer review*, czyli recenzowania zanonimizowanej dokumentacji spraw zawierającej informację o sprawie i udzielonej poradzie przez anonimowych recenzentów przy wykorzystaniu zestandaryzowanych narzędzi ewaluacyjnych²⁸. Przepisy wprowadzone w 2015 roku przewidywały jedynie obowiązek adwokatów i radców prawnych dokumentowania w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej przypadków udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez podanie informacji dotyczących czasu trwania i formy oraz dziedziny prawa, której dotyczyła ta pomoc.

W obecnym stanie prawnym przyjęto dalej idące rozwiązania z uwzględnieniem odmiennego charakteru pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego. Przede wszystkim poszerzano zakres informacji dotyczących sprawy dokumentowanych w karcie pomocy. Zobowiązano doradców do podania w szczególności informacji dotyczących zgłoszonej sprawy i udzielonej pomocy, dziedziny prawa, której dotyczyła ta pomoc, kategorii sprawy, formy udzielonej pomocy, czasu poświęconego na jej udzielenie i liczby wizyt osoby uprawnionej w tej samej sprawie, ogólnych informacji o osobie uprawnionej dotyczących w szczególności wieku, płci, wykształcenia, dochodu, gospodarstwa domowego i miejsca zamieszkania oraz danych dotyczących punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia. Karta pomocy zawiera dodatkową część obejmującą opinię osoby uprawnionej o udzielonej pomocy oraz jej numer telefonu, jeżeli zgadza się na kontakt w celu zasięgnięcia dalszej opinii o poradzie. Zachowanie anonimowości wynika z zakazu podania danych osobowych osoby uprawnionej, które mogą bezsprzecznie identyfikować osobę. Karta pomocy jest dokumentowana drogą elektroniczną za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

Stanowi ona dokumentację, która może być podstawą oceny pracy adwokata i rady prawnego dokonywanej przez organy korporacyjne właściwego samorządu zawodowego. W przypadku doradztwa obywatelskiego stanowi podstawę recenzji porady, która jest podstawą oceny w trybie art. 11b ust. 11 ustawy. Przede wszystkim zagregowane w systemie teleinformatycznym dane są uwzględnione w obowiązkowej ocenie funkcjonowania systemu

28 Wiaderek, Araszkiewicz, Bojarski, Florczak, Winczorek, *Poradnictwo obywatelskie – system, koszty, innowacje* (Warszawa 2013), 81.

nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego, która jest dokonywana corocznie przez Ministra Sprawiedliwości. Ta ocena jest oparta na analizie danych ilościowych wprowadzonych do systemu teleinformatycznego w związku z obowiązkiem, wynikającym z art. 7 ustawy, dokumentacji udzielenia porady w karcie pomocy oraz danych pochodzących z ankiet, w których beneficjent pomocy może przekazać opinię o udzielonej pomocy. Ocena ministra zawiera również informacje w zakresie realizacji zadań przez wojewodów, w tym wyników przeprowadzanych przez nich kontroli²⁹.

Powszechnym argumentem przeciwko publicznym usługom pomocy prawnej jest zarzut wysokich kosztów i braku efektywności³⁰. Zasadnym jest rozdzielenie tych dwóch kwestii. Organizacja i świadczenie usług w punktach nieodpłatnej pomocy w Polsce jest finansowana z budżetu państwa w formie dotacji z określoną kwotą bazową z limitem ustalonym w art. 28 ustawy – limit na rok 2021 to – 105 833 441 zł. W 2021 roku kwota bazowa stanowiąca podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej wynosi 5 500 zł³¹. Przedstawione koszty zapewniają funkcjonowanie 1653 punktom na terenie całego kraju, co odpowiada zapewnieniu powszechnej dostępności usług³². Odrębną kwestią jest faktyczne wykorzystanie potencjału oferowanej pomocy przez beneficjentów. W roku 2018 udzielono 453 584 porady, w 2019 – 401 485³³. Jednocześnie pogłębiona analiza wskazuje, że ilość udzielanych porad znacząco różni się w zależności od miejsca działania punktów, a istotną tendencją jest

29 Zob.: Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2019. <https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/pl/aktualnosci/news,14919,ocena-ministra-sprawiedliwosci-z-realizacji-zadan.html>. [dostęp: 02.02.2021].

30 Np. Winczorek, *Dostęp do prawa*, 65 i literatura tam powołana.

31 § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 sierpnia 2020r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2021r. (Dz.U. 2020.1501).

32 Dane Ministerstwa Sprawiedliwości. <https://np.ms.gov.pl/raporty>. [dostęp: 04.02.2021].

33 Ocena Ministra Sprawiedliwości, 4. [file:///C:/Users/User/Downloads/ocena-ms-wykonania-zadan-z-zakresu-npp-npo-oraz-ep-za-rok-2019%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/ocena-ms-wykonania-zadan-z-zakresu-npp-npo-oraz-ep-za-rok-2019%20(4).pdf). [dostęp: 4.02.2021]. W związku z tym, że wypełnianie karty pomocy w systemie teleinformatycznym jest obowiązkowe od 16.05.2020r. to w zakresie danych za 2020r. są dostępne dane częściowe w przybliżeniu, w okresie pandemii, w II kwartale 2020r. udzielono 184 106 porad – źródło danych: <https://np.ms.gov.pl/raporty>. [dostęp 04.02.2021].

znacznie większe zapełnienie dyżurów w dużych miastach niż w mniejszych miejscowościach.

Odmienne od powyższego rozumienie efektywności jest prezentowane w badaniach socjologicznych. Odnosząc się do porady *in concreto*, gdzie w przewidzianych prawnie i organizacyjnie warunkach spotkania klienta i doradcy pojęcie efektywnej porady prawnej odnosi się do cech: zrozumiałości, jakości przekazu (informacja dobrze wytłumaczona), skuteczności (posłużenie się nią pozwala osiągnąć założony cel), adekwatności użytego języka do możliwości poznawczych klienta (porada wytłumaczona prostym językiem) oraz operatywności (porada zawierająca wskazówki, jak postępować w danej sprawie, wskazująca wyjście z trudnej sytuacji, ułatwiająca podjęcie decyzji, wyjaśniająca konkretne pisma, zawarta w formie pisemnej)³⁴. W tym samym badaniu doradcy jako bariery identyfikowane w obszarze kompetencji klientów wskazywali: problemy z ustaleniem stanu faktycznego w tym bark współpracy klientów w tym zakresie; zbyt późne zgłaszanie się klientów; niski poziom kultury osobistej klientów; ich irracjonalność, pieniactwo, brak szacunku czy zaburzenia psychiczne³⁵. Powyższy stan rzeczy w pewnym zakresie wpisuje się w uwarunkowania społeczne i cel stworzenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Udzielanie porad dedykowanym osobom w trudnej sytuacji życiowej, które jednocześnie nie są w stanie ponieść kosztów pomocy odpłatnej wymaga od doradców szczególnych kompetencji interpersonalnych. O ile obecny system kształcenia doradców obywatelskich uwzględnia te potrzeby, to bez wątpienia nie są one przedmiotem tradycyjnej ścieżki kształcenia prawników ani doradców podatkowych.

Bibliografia

- Badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje*, red. Tomasz Schimanek. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2013.
- Bartnik Adriana S., Katarzyna J. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Bartnik Adriana S., Katarzyna J., *Kowalska*, „Poradnictwo prawne i obywatelskie w kontekście świadomości prawnej i potrzeby edukacji prawnej Polaków. Wybrane problemy”, *Studia Iuridica*, t. 78 (2018): 40-60.
- Bilon Anna, „Poradzoznawstwo wobec ogólnej refleksji nad poradnictwem” *Edukacja Dorosłych*, nr 1 (2010): 55-75.

34 Adriana S. Bartnik, Katarzyna J. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 29.

35 Ibidem, 89-102.

- Bojarski Łukasz, „Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej – propozycje zmian”, [w:] *Obywatel i prawo III*, red. Agata Winiarska. 34-67. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2008.
- Bojarski Łukasz, Grzegorz Wiaderek, „Starania o ustawową regulację dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej – historia i stan obecny. *Wybrane problemy i rekomendacje*”, [w:] *Obywatel i Prawo VI*, red. Agata Winiarska. 13-39. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2009.
- Grewiński Mirosław, Jolanta Lizut, „Zintegrowane usługi społeczne w Polsce”, [w:] *Innowacje dla bezpiecznego i zintegrowanego rozwoju: Kapitał, gospodarka, zarządzanie bezpieczeństwem*, t. II, red. Tomasz Jarczycki. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, 2016.
- Henning Izabela, Anna Rozkosz, *Poradnik dla doradczyń i doradców poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa: Oficyna Wydawniczo-Reklamowa SAGALARA, 2014.
- Kargulowa Alicja, „Nurt krytyczny w poradownictwie”, [w:] *Wybrane aspekty doradztwa zawodowego na przestrzeni życia człowieka*, red. Bernd-Joachim Ertelt, Joanna Górna, Daniel Kukla. 73-94. Częstochowa: Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza, 2016.
- Kargulowa Alicja, *O teorii i praktyce poradnictwa*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kazimierczak Tomasz, „Poradnictwo obywatelskie. O brytyjskim pomysle służby społecznej i jej polskiej wersji”, *Pryzmat, Trzeci Sektor*, numer specjalny (2014): 12-23.
- Krzyżanowska Łucja, „Poradnictwo prawne i obywatelskie – raport z badania”, [w:] *Czym jest poradnictwo prawne i obywatelskie*. 11-25. Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2011.
- Parlicki Mariusz, „Poradnictwo obywatelskie jako aktywizacyjna forma pomocy oferowana jednostkom i rodzinom” *Państwo i Społeczeństwo*, nr 4 (2012), 113-132.
- Poradownictwo. Kontynuacja dyskursu*, red. Alicja Kargulowa. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.
- Schimanek Tomasz, „Czym jest prawne i obywatelskie poradnictwo specjalistyczne prowadzone przez organizacje pozarządowe?”, [w:] *Wybrane problemy i rekomendacje. Obywatel i Prawo VI*, red. Agata Winiarska. 55-67. Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2012.
- Stefaniuk Małgorzata, „Społeczna potrzeba nieodpłatnej pomocy prawnej – beneficjenci regulacji ustawowej” *Studia Iuridica Lublinensia*, t. III (2016): 867-880.
- System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, red. Maria J. Skrodzka. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2013.

- Wiaderek Grzegorz, Michał Araszkiewicz, Łukasz Bojarski, Waldemar Florczak, Jan Winczorek, *Poradnictwo obywatelskie – system, koszty, innowacje*. Warszawa 2013. https://bip.konin.eu/tmpl/sesje_rady/sesja_152_05_01_1424075168.pdf.
- Wiaderek Grzegorz, *Starania o racjonalną regulację problemu opodatkowania pracy pro bono prawników*, [w:] *Obywatel i Prawo VI*, red. Agata Wiñniarska. 31-37. Warszawa: Fundacja Instytut Spraw Publicznych, 2012.
- Winczorek Jan, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*. Warszawa 2012. http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Prze%l%C4%85d_literatury_na_temat_dost%C4%99pno%C5%9Bci_i_korzystania_z_pomocy_prawnej.pdf.
- Wintersteiger Lisa, *Legal Needs, Legal Capability and the Role of Public Legal Education. A Report by Law for Life: the Foundation for Public Legal Education*, Law for Life: the Foundation for Public Legal Education 2015.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>