

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

ALEKSANDRA RÓŻYCKA

# JAK ZAPEWNIĆ REALNY DOSTĘP DO PRAWA WSZYSTKIM POTRZEBUJĄCYM?

Założenia kierunkowe do zmiany ustawy  
z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej  
pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie  
obywatelskim oraz edukacji prawnej

ALEKSANDRA RÓŻYCKA

# JAK ZAPEWNIĆ REALNY DOSTĘP DO PRAWA WSZYSTKIM POTRZEBUJĄCYM?

Założenia kierunkowe do zmiany ustawy  
z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej  
pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie  
obywatelskim oraz edukacji prawnej

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
Centrum Konstytucjonalizmu i Kultury Prawnej



Działania organizacji w latach 2022-24 dofinansowane  
z Funduszy Norweskich w ramach Programu Aktywni Obywatele  
[www.aktywniobywatele.org.pl](http://www.aktywniobywatele.org.pl)



Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2024

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części  
możliwy jest wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystywanie  
danych empirycznych dozwolone jest z podaniem źródła.

Wydawca:  
Fundacja Instytut Spraw Publicznych  
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22  
tel.: (22) 55 64 260, faks: (22) 55 64 262  
e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl), [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

## SPIS TREŚCI

Uwagi wstępne	4
Kompleksowość oferowanych usług i ich integracja	5
Doprecyzowanie kręgu adresatów pomocy	9
Rozwiązanie problemu zróżnicowanego zakresu usług przy ponoszeniu tych samych nakładów publicznych, czyli wzmocnienie „zdolności systemu” do identyfikowania usług na wysokim poziomie	10
Zasadność oferowania odmiennego zakresu przedmiotowego usług grupom osób o różnym poziomie dochodów	15
Wprowadzenie powiązania kontraktowania usług i wysokości wynagrodzeń realizatorów z zakresem i jakością udzielanych porad	20
Urealnienie wynagrodzenia realizatorów npp i npo	26
Ustabilizowanie warunków pracy realizatorów jako czynnik podnoszący jakość usług i zachęcający do specjalizacji w npp npo	28
Podniesienie bezpieczeństwa realizatorów porad	30
Uwagi końcowe	31
Bibliografia	32
Akty prawne	33
Przytaczane opinie i postulaty z konferencji	33

## Uwagi wstępne

Warunkiem urzeczywistnienia dostępu obywateli do prawa jest zapewnienie usług poradniczych. Potrzeba ta od kilkudziesięciu lat motywuje podmioty trzeciego sektora w Polsce do organizowania efektywnej oddolnej pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Osiem lat temu szereg fundacji i stowarzyszeń zdecydowało się na kontynuację obranej misji w ramach nowych przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>1</sup> (dalej „ustawa npp npo”<sup>2</sup>), jako pierwszej dedykowanej ustawy o zasięgu ogólnokrajowym. W wyniku jej wdrożenia na terenie kraju funkcjonuje ponad 1500 punktów, z dyżurami przez pięć dni w tygodniu, dostępnymi dla mieszkańców wszystkich powiatów. Po pięciu latach od wdrożenia znaczącej nowelizacji ustawy<sup>3</sup> warto dokonać podsumowania efektywności systemu w gronie podmiotów aktywnie realizujących tę formę pomocy. Obecnie z oficjalnych debat organizowanych przez zaangażowane organizacje poradnicze, rozmów środowiskowych i konsultacji społecznych, prowadzonych nie tylko przy okazji prac legislacyjnych, wyłaniają się liczne wnioski i sugestie. Są one na tyle powtarzalne, że można mówić o zbieżnych wizjach rozwoju docelowego systemu nieodpłatnego poradnictwa, pozwalających na zapewnienie najwyższej jakości usług dla osób potrzebujących wsparcia. W niniejszym opracowaniu zostaną one omówione w kolejnych rozdziałach, odpowiadających założeniom do zmian w ustawie npp npo, poczynionym na tle diagnozy działania obecnego systemu.

---

1 Dz.U. 2021, poz. 945 t.j.

2 Odpowiednio dalej w tekście: usługi „nieodpłatnej pomocy prawnej” - „npp” a usługi „nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego” - „npo”.

3 Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 roku o zmianie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 1467.

---

4 [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

## Kompleksowość oferowanych usług i ich integracja

Na pierwszy plan wysuwają się kwestie związane z umiejscowieniem prowadzonego poradnictwa w szerszym kontekście całego systemu wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z ustawą npp npo zakres poradnictwa świadczonego w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej obejmuje informację prawną oraz inne formy pomocy na etapie przedsądowym, włączając do tego ewentualnie przygotowanie pisma inicjującego w sprawie. Jeśli natomiast rozważać zagadnienia z punktu widzenia potrzeb klienta i ciągłości jego współpracy z prawnikiem, optymalnym rozwiązaniem jest sporządzenie pisma inicjującego sprawę przez pełnomocnika ustanowionego z urzędu, który poprowadzi cały proces i będzie klienta reprezentował przed sądem. Dlatego w obecnej praktyce wsparcie klienta w tym obszarze zazwyczaj kończy się na sformułowaniu projektu wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu i o zwolnienie z kosztów sądowych (zakres art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy npp npo). Z punktu widzenia zapewnienia klientom obsługi prawnej przez profesjonalistów na dalszym etapie sądowym obecnie poważną lukę stanowi to, że realizatorzy zgodnie z obowiązującymi przepisami nie mają podstawy do udzielenia pomocy w sporządzeniu odpowiedzi na zobowiązania sądu do uzupełniania braków wniosku o ustanowienie pełnomocnika czy sprecyzowania tego wystąpienia, a także odwołania od negatywnej decyzji w tym przedmiocie.

Ponadto, gdy chodzi o integralność kolejnych etapów wsparcia na ścieżce prawnej, usługa „nieodpłatnej pomocy prawnej” – pomimo nazwy sugerującej szerszy zakres - nie obejmuje przygotowania żadnych prostych pism w trakcie postępowania, nawet gdy klient oświadcza, że nie posiada profesjonalnego pełnomocnika i nie jest w stanie go zatrudnić albo sąd odmówił mu przyznania pełnomocnika z urzędu. Z punktu widzenia zabezpieczenia interesów klienta w trakcie procesu często niezbędne jest udzielenie mu pomocy choćby w takich sprawach jak odpowiedź na wezwanie sądu do uzupełnienia braku formalnego pisma albo sporządzenie projektu pisma procesowego w odpowiedzi na inne zobowiązanie sądu. W niektórych sytuacjach wprawdzie niemożliwe będzie odpowiedzialne udzielenie pomocy bez wglądu do akt, jednak istnieje możliwość rozgraniczenia i wskazania w ustawie takich sytuacji, gdzie czynności te mogą i powinny być podejmowane ze względu na żywotny interes beneficjenta.

Kolejną znaczącą wadą jest brak systemowego powiązania etapu poradnictwa z ustanowieniem pełnomocnika z urzędu na etapie postępowania przygotowawczego, sądowego czy sądowno-administracyjnego. Tworzy to odmienne standardy w zasadach korzystania z pomocy prawnej na różnych etapach rozwiązywania problemu o charakterze prawnym. Tym samym rodzi sytuacje niezrozumiałe z punktu widzenia beneficjentów usług. Gdy skorzystanie z obu rodzajów usług jest konieczne dla pomyślnego załatwienia danej sprawy, niejednokrotnie praktyka dostępu do pomocy na etapie przedsądowym i sądowym okazuje się rozbieżna - najczęściej bardziej restrykcyjna, jeśli chodzi o przyznanie pełnomocnika z urzędu. Dodatkowo przy niepowiązanych proceduralnie regulacjach dotyczących pomocy przedsądowej i sądowej brak jest gwarancji wyznaczenia pełnomocnika z urzędu w osobie prawnika udzielającego porady w punkcie porad, nawet gdy klient tego sobie życzy, a dany prawnik został już szczegółowo zapoznany ze sprawą i nie zgłasza sprzeciwu, by ją poprowadzić.

Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby przyjęcie zasady, że w sprawach, gdzie nie istnieje przymus adwokacko-radcowski (to jest w ich znakomitej większości), pismo inicjujące w sprawie jest sporządzane dopiero w przypadku, gdy sąd prawomocnie odmówi ustanowienia pełnomocnika z urzędu, ale ze znaczącym poniższym wyjątkiem.

Pismo inicjujące byłoby sporządzone przez realizatora w punkcie porad w sytuacji, gdy klient oświadcza, że sprawę zamierza poprowadzić osobiście i nie zamierza ubiegać się o pełnomocnika z urzędu. Istnieją obszary, w których wynik działań prawnych w decydującym stopniu zależy raczej od staranności w wypełnieniu wystandardyzowanego druku wniosku, czy sporządzenia odpowiednio szczegółowego opisu sytuacji oraz zgromadzeniu obiektywizującej dokumentacji. Sprawne działania prawno-proceduralne pełnomocnika na etapie postępowania sądowego są praktycznie obojętne dla rozstrzygnięcia. Typowym przykładem są tutaj wystąpienia o upadłość konsumencką.

Jednak realizacja powyższego postulatu wymagałaby odpowiedniego dostosowania procedur stanowiących o kryteriach i praktyce przyznawania pełnomocnika z urzędu, a także brzmienia art. 124 Kodeksu postępowania cywilnego, by klient nie utracił terminu na wniesienie pisma w okresie wyznaczania pełnomocnika z urzędu. Sąd powinien być zobowiązany do przedłużenia pierwotnego terminu udzielenia odpowiedzi na pozew bądź inne pismo w trakcie procesu, niejako automatycznie w przypadku, gdy zaczął uczestniczyć w nim

---

<sup>6</sup> [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

pełnomocnik z urzędu. Obecnie pozostaje to kwestią do indywidualnego uznania sędziego. Istotną byłaby gwarancja, że wyznaczony pełnomocnik z urzędu otrzyma realną możliwość sporządzenia pozwu pod względem dochowania terminu. Natomiast w przypadku odmowy ustanowienia pełnomocnika przez sąd to samo powinno być wykonalne dla realizatora z punktu w powiecie tak, by żadna osoba korzystająca z wymiaru sprawiedliwości nie pozostała bez pomocy.

Zarazem od strony organizacyjnej systemu konieczne byłoby przyjęcie zasady, że na sporządzenie rzetelnego pozwu jest rezerwowany odpowiedni czas dyżurów, co oznacza przedział równoważny kilku lub nawet kilkunastu wizytom, w zależności od potrzeb i skomplikowania danej sprawy. Do zagadnienia tego warto jeszcze wrócić.

Konkretne rozwiązania integrujące etap przedsądowy i sądowy najlepiej byłoby projektować po zapoznaniu się z ewentualnymi planowymi kierunkami zmian w zakresie pomocy na etapie sądowym, włączając w to szeroko komentowaną kwestię niskich wynagrodzeń radców prawnych i adwokatów za te czynności, ale także powtarzający się postulat niektórych samorządów prawniczych o zasadności poszerzenia przymusu adwokacko - radcowskiego. W przypadku przychylenia się ustawodawcy do takiego rozwiązania tym bardziej istotną stanie się uprzednia poprawa dostępu do sprawnej darmowej pomocy z urzędu, by nie odciąć znacznej grupy od dostępu do sądu.

Natomiast każdorazowo aspektem, który winno się starannie rozważyć przy integrowaniu obu systemów, by skutkiem projektowanych procedur nie było generowanie niepotrzebnych wystąpień do sądu w sprawach, które mogą być załatwione na innej ścieżce.

Podsumowując, w aktualnym stanie prawnym system pomocy prawnej osobom niezamożnym nie zawiera mechanizmów łączących usługi przedsądowe z kolejnymi czynnościami i etapami ścieżki prawnej, których przejście jest konieczne dla rozwiązania sprawy beneficjenta. Niezachowanie ciągłości świadczonego wsparcia przez brak zintegrowania obu systemów uważane za istotną



wadę systemu<sup>45</sup>. Odmowa udzielenia publicznego wsparcia w postaci sfinansowania profesjonalnego pełnomocnika może powodować niewykorzystanie otrzymanej, w pełni profesjonalnej, porady przedsądowej w celu pomyślnego przeprowadzenia sprawy na etapie sądowym lub sądownoadministracyjnym. Wada ta jest więc o tyle istotna, że przyczynia się do obniżenia efektywności całokształtu udzielanej pomocy publicznej.

W tym stanie rzeczy, wielu realizatorów poradnictwa, dostrzegając problem fragmentaryczności usług oraz w trosce o dobro klientów, wykracza poza wymogi ustawy npp npo, starając się udzielić pomocy także na kolejnych etapach. Sugerują to chociażby wyniki ogólnopolskiego konkursu dla wykonawców na stosowane tzw. dobre praktyki poradnicze. Wśród działań opisanych przez laureatów jest również udostępnianie wzorów pism, odnoszących się do etapu trwającego postępowania, którego jak dotąd nie obejmują czynności przewidziane w ustawie npp npo.

---

4 Por. Czernicki Filip, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej. Wnioski z ośmiu lat funkcjonowania i propozycje zmian*, Instytut Spraw Publicznych, 2023, s. 3-4 oraz 6, źródło: <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/ustawa-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-wnioski-z-osmiu-lat-funkcjonowania-i-propozycje-zmian>

5 Temat ten był również sygnalizowany jako kluczowy dla systemu przez przedstawicieli zawodów prawniczych w dniu 21 października 2023 roku w trakcie jubileuszowej konferencji XX-lecia Fundacji Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza, w ramach debaty „O roli i przyszłości wolontariatu prawniczego i poradnictwa pro bono”.

## Doprecyzowanie kręgu adresatów pomocy

Z tematyką kompleksowości oraz zachowania kontinuum usług wiąże się zagadnienie kryteriów uprawniających obywateli do skorzystania z bezpłatnych usług poradniczych. Nowelizacją ustawy npp npo z roku 2018 zniesiono skonkretyzowany katalog grup osób uprawnionych do usług bez względu na posiadany dochód i umożliwiono zasięganie w pełni darmowej nieodpłatnej pomocy każdej osobie, która oświadczy, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej<sup>7</sup>. Oświadczeniu temu nie towarzyszy rygor odpowiedzialności karnej. Jak zauważa F. Czernicki, brak jakichkolwiek obostrzeń zastanawia w kontekście postanowień innych regulacji dotyczących uprawnień bezpłatnych świadczeń publicznych. Autor przytacza przykład obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia rodzinnego, jeśli zostałyby przyznany nienależnie<sup>8</sup>. Regulacje o dodatkach mieszkaniowych w takich sytuacjach obligują do zwrotu nawet podwojonej wartości pobranego dodatku, jeśli zostałyby przyznany na podstawie danych i oświadczeń niezgodnych ze stanem faktycznym.

Ustawa nie przewiduje też żadnych innych mechanizmów prewencyjnych, ani kontrolnych ex-post, odnośnie rzetelności składanych oświadczeń, jak ma to miejsce w podobnych systemach świadczeń publicznych. W praktyce rodzi to szereg wątpliwości realizatorów dotyczących właściwego adresowania ich pracy, ale przede wszystkim prawidłowości, to jest celowości ukierunkowania nakładów publicznych, co do zasady, według pierwotnej deklaracji ustawodawcy, przeznaczonych na wsparcie osób niezamożnych. Przez brak mechanizmów weryfikacji nadużyć w niektórych wypadkach dochodzi do wypaczenia pierwotnej idei przyświecającej wprowadzeniu przepisów o nieodpłatnej pomocy prawnej w roku 2015 – to jest zapewniania osobom niezamożnym usług prawnych wysokiej jakości, ekwiwalentnej do usług, jakie osoby lepiej uposażone mogą zakupić na rynku. To z kolei może obniżać motywację prawników do świadczenia każdemu klientowi pełnego zakresu usług przewidzianych w ustawie. Może być bowiem postrzegane jako niezasadne uszczuplanie wolnego rynku usług prawnych, świadczonych komercyjnie przez przedstawicieli zawodów prawniczych. Niejednokrotnie przez te same osoby, które dyżurują w punktach, co dodatkowo komplikuje zagadnienie.

---

7 Na podstawie art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o npp i npo

8 Por. Filip Czernicki, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej...*, s.2

## Rozwiązanie problemu zróżnicowanego zakresu usług przy ponoszeniu tych samych nakładów publicznych, czyli wzmocnienie „zdolności systemu” do identyfikowania usług na wysokim poziomie

Podsumowując dwa pierwsze z zarysowanych problemów można wskazać, że opisane wady powodują kształtowanie usług niedopasowanych do potrzeb beneficjenta. Nieadekwatność ta w dużej mierze wynika z usług sztucznie zawężonych - braku zapewniania osobom faktycznie potrzebującym wsparcia rzetelnego i kompleksowego, obejmującego każdy z prawnych etapów niezbędnych dla rozwiązania sytuacji problemowej. Uogólniając można nawet stwierdzić, że w praktyce wielu punktów poradniczych usługi opierają się raczej na udzieleniu informacji prawnej aniżeli pełnowartościowej i kompletnej porady.

Może to stanowić jedną z przyczyn niskiej popularności npp i npo w społeczeństwie, jako usług czasem pozorowanych lub fragmentarycznych. Po ośmiu latach świadczenia i upowszechniania usług, z sukcesami samorządów powiatowych na polu promocji nieodpłatnej pomocy<sup>9</sup>, brak wiedzy obywateli o systemie npp i npo nie może być postrzegany jako jedyny powód niskiej popularności usług. Zwłaszcza, że zainteresowanie wszystkimi rodzajami usług powoli rośnie, wyłączając lata restrykcji pandemicznych.

Ten ostatni okres mógł się zresztą przyczynić do dodatkowego pogorszenia jakości świadczonych usług. Ograniczenia komunikacji bezpośredniej nałożone przez pandemię, mogły przyłożyć się do kolejnego osłabienia jakości merytorycznej i zakresu porad (również przez ograniczenia w pracy na dokumentach), a przez to utrwaliły oceny obywateli o dość wąskim, niepraktycznym zakresie pomocy udzielanej w ramach npp i npo.

Obrazuje to m.in. coraz niższy udział spraw, w których dokumentacji wykazano przygotowywanie projektu co najmniej jednego pisma do wykorzystania przez klienta. Pomimo, że usługa ta powinna rozwijać się jako obligatoryjna począwszy od roku 2019 (do końca roku 2018 ustawa w art. 3 ust. 1 pkt 3 przewi-

---

<sup>9</sup> Zob. przykłady powiatów prowadzących wzorcowe działania promocyjne, wyłonione podczas kontroli NIK w pierwszym roku funkcjonowania systemu, Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej”, NIK 2018, s. 45, źródło: [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl). Przykłady promocji systemu prowadzonych przez starostwa powiatowe, nagrodzone I i II miejscem w Konkursie Dobrych Praktyk, źródło: <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/prace-nagrodzone-w-konkursie-dobrych-praktyk>

---

<sup>10</sup> [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

dywała „udzielenie pomocy” w sporządzeniu projektu pisma). Obecnie poziom ten wyniósł w roku 2022 średnio 1,6 % spraw a w roku 2019 - 2,4%<sup>10</sup>.

Warto podkreślić, że dane te w wielu wypadkach mogą nie odzwierciedlać w pełni faktycznych czynności podejmowanych w sprawach beneficjentów, często ze względu na brak realnej możliwości udokumentowania tych czynności. Na przykład dzieje się tak z powodu zbyt krótkiego czasu zarezerwowanego na obsługę jednej sprawy, przy konieczności dokonania starannej anonimizacji wykonanej pracy itp. Natomiast podane wskaźniki udziału sporządzania projektów pism kształtują się na pułapie właściwym usługom informacji prawnej, nie zaś poradnictwa prawnego. Jak wiadomo z systemów poradniczych z ugruntowanym i dość restrykcyjnym systemem kontroli jakości, potrzeba sporządzenia dokumentów w formie projektów pism na podpis klienta w sprawach pozasądowych lub na etapie przedsądowym (zakres odpowiadający usługom npp npo) występuje w 21% zgłaszanych spraw<sup>11</sup>.

---

10 Opracowanie własne na podstawie danych z *Ocen Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2019, 2022*

11 Opracowanie własne na podstawie danych za rok 2020, niepublikowanych, udostępniionych przez wybrane akademickie poradni prawne zrzeszone w Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Gdy uwzględnić również sporządzenie projektów pism na podpis klienta do wykorzystania na etapie toczącego się postępowania, to łączny udział spraw ze sporządzeniem przynajmniej jednego pisma wynosi około 30% ogółu spraw. Warto nadmienić, że restrykcyjność nadzoru w akademickich poradniach prawnych wynika z faktu, że pierwszy projekt porady zwykle opracowują osoby, które nie ukończyły jeszcze studiów prawnych. Natomiast pewna wzorcowość porad - wysokie standardy i pełen zakres usług - jest ściśle związany z dydaktycznymi celami działalności tzw. Klinik prawa.

Z tego względu świadczenie publicznych porad przez osoby, które nie ukończyły jeszcze studiów prawnych, zostało usankcjonowane za granicą w formie „udzielania pomocy przez osoby nie będące prawnikami, działające pod nadzorem i merytoryczną opieką”. Przykładowo w Republice Federalnej Niemiec od 1 lipca 2008 roku stanowi o tym par. 6 Rechtsdienstleistungsgesetz (BGBl. I S. 2840). Podobnie kliniki prawa zostały włączone do usług w innych krajach UE, USA, w Australii czy RPA (Filip Czernicki, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej...*, s. 5). Choć postulowane w Polsce rozwiązania dotyczące włączenia pracy studentów prawa do systemu npp npo nie idą aż tak szeroko, bo dotyczą włączenia jedynie działań wykonywanych w ramach działalności uznanej przez szkoły wyższe, to warto mieć świadomość istnienia zagranicznych systemów, gdzie sprawdzono już poradnictwo prawne „pod nadzorem”.

Pogląd o niskiej jakości usług, jako przyczyny niskiej ich popularności, wydaje się o tyle słuszny, że według statystyk wizyt, relatywnie wysoką<sup>12</sup> i niesłabnącą popularnością wśród mieszkańców cieszą się punkty porad prowadzone przez doświadczone, działające lokalnie organizacje pozarządowe, świadczące usługi kompleksowe<sup>13</sup>. Niejednokrotnie dla dobra beneficjenta wykraczają one w swojej działalności poza wąskie ramy ustawowe. Posiadają też nieoceniony zasób kontaktów w innych instytucjach pomocowych w społeczności lokalnej i mogą się posługiwać nim dla dobra beneficjenta. W ten sposób zdobywają środowiskową renomę a ich działalność jest w naturalny sposób, przez polecenia, upowszechniana w lokalnej społeczności.

Zatem drugą komplementarną, i tak samą istotną kwestią, jest szersze wykorzystywanie wiedzy o sposobie wykonywania usług, zarówno w odniesieniu do współpracy bieżącej z realizatorami, jak też przy zawieraniu nowych umów. Obowiązek taki nie jest dziś oczywisty, więc powinien być nałożony rangą ustawy. Ten racjonalny postulat w prosty sposób wyrazili przedstawiciele Związku Powiatów Polskich: „(...) przy wyznaczaniu adwokatów i radców prawnych, samorządy zawodowe powinny być zobowiązane do brania pod uwagę wcześniejszych opinii dotyczących wywiązywania się adwokata/radcy prawnego ze świadczenia usług w punktach nieodpłatnego poradnictwa prawnego”.<sup>14</sup>

---

12 Aby uwidocznic dysproporcje w zainteresowaniu mieszkańców tego samego powiatu usługami różnych realizatorów, można przywołać przykłady nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej w mieście Gdynia przez Stowarzyszenia OVUM, które w roku 2022 w trzech punktach npp udzieliło 569 na jeden prowadzony punkt, podczas gdy w tym samym okresie inna organizacja udzieliła 124 porad prawnych na punkt. Odnośnie usług nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego można przywołać wysokie zainteresowanie usługami Rudzkiego Konta Pomocy. Z usług organizacji świadczonych w mieście Ruda Śląska, w dwóch punktach NPO i jednym NPP, w roku 2022 skorzystały średnio 592 osoby. Daje to wynik 2,36 wizyt przypadających przeciętnie na jeden dyżur, podczas gdy, jak podaje MS, w roku 2022 średnio w całej Polsce wskaźnik ten wyniósł 1,2 osoby na jeden dyżur.

13 W Polsce na 3 lata przed wejściem w życie pierwszej systemowej ustawy npp npo w ramach trzeciego sektora, (nie licząc specjalistycznego oddolnym poradnictwem konsumenckiego zainicjowanego jeszcze w czasie „odwilży” 1981 roku), działały dwie duże sieci ogólnego poradnictwa prawnego, cechujące się ustanowieniem i monitorowaniem wspólnych standardów usług. Obie współpracowały z Rzecznikiem Praw Obywatelskim i były objęte jego patronatem. Były to:  
- Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, zrzeszająca kliniki prawa przy wydziałach prawa uczelni i w formie organizacji pozarządowych) oraz  
- Związek Biur Porad Obywatelskich (należący do światowej sieci Citizen Advice International).  
Odnotowano też 330 podmiotów społecznych, pozarządowych świadczących takie usługi.  
Źródła: „Raport końcowy z badań nad poradnictwem prawnym i obywatelskim”, Instytut Spraw Publicznych, 2013, tabela 10, s. 51, <https://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/wspolpraca-z-rpo>,

14 Źródło: „Zestawienie uwag z konsultacji publicznych ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (UD494)”, pkt. 96, źródło: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12371954/katalog/12969835#12969835>.

---

12 [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

Warto zaznaczyć, że zapewnienie „zdolności systemu” npp i npo do trafnego identyfikowania podmiotów rzetelnych i odróżniania od działań podmiotów świadczących zawężone usługi o niskiej jakości jest kwestią zasadniczą i powinno poprzedzać wdrożenie kolejnych niezbędnych systemowych działań. Do posunięć tych należą niewątpliwie wydłużenie czasu trwania kontraktów na wykonanie usług npp i npo oraz rozwiązanie kwestii promocji systemu.

Ponadto podjęcie działań na rzecz rozwinięcia jakości i zakresu usług, połączone jednocześnie z właściwym poziomem wynagrodzeń, skłaniałoby do zaplanowania szerszej promocji usług, już w ich nowej wersji. Bowiem od ośmiu lat usługi npp npo nie doczekały się centralnie skoordynowanej akcji promocyjnej. Również ustawa nie określa obowiązków MS w zakresie promocji systemu npp npo. A wskazana w art. 9 ust. 4 ustawy o npp npo odpowiedzialność starosty „za upowszechnianie wiedzy o działalności wśród mieszkańców powiatu” bywa interpretowana w zróżnicowany sposób. Również powszechny dostęp do darmowej mediacji nie został wypromowany i nie istnieje praktycznie w świadomości społecznej. I to mimo faktu, że jej upowszechnienie właśnie na etapie przedsądowym mogłoby realnie obniżyć liczbę spraw wnoszonych do sądu. Na marginesie warto zauważyć, iż istniejące uregulowania zdają się ignorować fakt, że istnieje naturalna sprzeczność celów pracy mediatora a przedstawiciela zawodów prawniczych radcy prawnego lub adwokata, jako profesjonalnego pełnomocnika procesowego. Z tego względu generalnie ta druga grupa zawodowa jest mniej zainteresowana wdrażaniem w praktyce alternatywnych metod rozwiązywania sporów, włączając proponowanie tej formy usług także w punktach npp npo. Wydaje się, że grupą w większym stopniu zainteresowaną w ich promocji i upowszechniającą w Polsce sens i cel mediacji są przedstawiciele organizacji pozarządowych lub mediatorzy, niebędący jednocześnie prawnikami albo prawnicy, którzy poświęcili się działalności mediatora.

Niezbędne jest zaprojektowanie kompleksowej koncepcji działań promocyjnych z precyzyjniejszym przypisaniem zadań. Również takich, które można wprowadzić bez zmiany przepisów, szybko i przy minimalnych nakładach, jak na przykład włączenie informacji o npp o npo do standardu informacji dla mieszkańców przekazywanych przynajmniej przez sądy rejonowe i prokuraturę, ewentualnie policję. Dziś świadomość istnienia oferty usług npp npo wśród pracowników tych instytucji należy do rzadkości.

Osobnego rozważenia wymaga, czy upowszechniania wiedzy o usługach npp i npo nie wyłączyć z zakresu tematów, które mogą być objęte przedsię-

wzięciami edukacji prawnej zgodnie z art. 3b ust. 1 pkt 5 ustawy o npp i npo. Do rozważenia i ewentualnego uściślenia w ustawie jest, czy zadania tego typu mogą nadal po części wypełniać lukę w promocji systemu, czy powinny koncentrować się jedynie na pozostałej tematyce prawnej. Nie należy przy tym zapominać, że zaangażowanie organizacji do promowania systemu w ramach części przedsięwzięć edukacyjnych, przynosi często dobre efekty ze względu na dobre rozpoznanie potrzeb mieszkańców przez podmioty trzeciego sektora i umiejętność dobrania adekwatnych form przekazu.

## Zasadność oferowania odmiennego zakresu przedmiotowego usług grupom osób o różnym poziomie dochodów

Podstawowa wiedza o prawach i obowiązkach powinna być dostępna dla wszystkich obywateli, gdyż jej upowszechnianie buduje zaufanie do prawa, do państwa i jego instytucji, a także wzmacnia podmiotowość, poczucie sprawczości obywatelskiej i przyczynia się do wyrównywania szans. Dostępność prostych zestawów informacji dla każdego, niezależnie od stopnia wykształcenia, poglądów czy narodowości, jak również uposażenia, leży u podstaw etosu udzielania darmowych porad. Szczególnie odnosi się to do standardów działania poradnictwa obywatelskiego, włączając w to sieci poradnicze popularne w demokracjach wolnorynkowych, będących kolebką tego podejścia, jak Wielka Brytania<sup>15</sup>. W niektórych krajach dość szeroko dostępna bywa także informacja prawna, w odróżnieniu od zindywidualizowanej i obszerniejszej porady prawnej, obejmującej sporządzanie projektów dokumentów.

W trzecim sektorze od lat utrwalony i powszechnie zrozumiały jest podział na poradę obywatelską, informację prawną i poradę prawną, a dodatkowo wyodrębnia się reprezentowanie i zastępstwo procesowe. Bliższe definicje zostały wypracowane i opisane w ramach projektu systemowego "Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce", prowadzonego w latach 2010-2013, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>16</sup>.

Każda z typów usług ma inny zakres i jej wykonanie wiąże się z odmiennymi kompetencjami i czasochłonnością. Zasadne wydaje się przyporządkowa-

---

15 W Wielkiej Brytanii od 1939, tj. od chwili powołania w związku z wojną biur Citizens Advice, utrzymuje się tam zasada powszechnego, bezwarunkowego dostępu do porad obywatelskich. Kierują się one dewizą wyeksponowaną na stronie internetowej sieci: *Każdy może napotkać problemy, które wydają się skomplikowane lub onieśmialające. W Citizens Advice wierzymy, że nikt nie powinien stawiać czoła tym problemom sam bez niezależnej porady. Właśnie dlatego jesteśmy tutaj: aby zapewnić ludziom wiedzę i pewność siebie, których potrzebują, aby mu ruszyć naprzód, kimkolwiek są i bez względu na rodzaj problemu.* W ten sposób biura brytyjskie nadal pomagają rocznie 2-3 mln osób przy pomocy działań etatowych pracowników i wolontariuszy, studentów prawa, doświadczonych prawników i finansistów, pracujących w około 2500 lokalizacji. Źródło: <https://www.citizensadvice.org.uk/>

16 Prace Instytutu Spraw Publicznych (jako partnera projektu obok: Instytutu Prawa i Społeczeństwa, Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Związku Biur Porad Obywatelskich), zob. <https://www.isp.org.pl/pl/projekty/opracowanie-kompleksowych-i-trwalych-mechanizmow-wsparcia-dla-poradnictwa-prawnego-i-obywatelskiego-w-polsce-2012-2014>.



nie im innego kręgu uprawnionych beneficjentów, w zależności od poziomu zamożności beneficjenta, jak ma to miejsce w wielu innych krajach. Zarazem pozwoliłoby to wyeliminować opisane podstawowe wątpliwości odnośnie celowości adresowania pomocy publicznej. Najlepszym rozwiązaniem wydaje się aplikacja do polskiego systemu rozwiązań sprowadzających się do różnicowania zakresu udzielanej pomocy, stosowanych w systemach zagranicznych.

Udzielanie porady obywatelskiej wymaga nie tyle specjalistycznej wiedzy prawniczej, co umiejętności kompleksowej diagnozy przedstawianego problemu, dostrzeżenia również jego pozaprawnych komponentów (również rodzinnych, zdrowotnych, bytowych czy innych życiowych) i odpowiedniego wsparcia klienta na różnych etapach rozwiązywania jego problemu, a niejednokrotnie pokierowania do odpowiednich instytucji pomocowych. Unikatowość tej usługi powinna opierać się na dobrym rozeznaniu doradców obywatelskich w całości pomocowej oferty specjalistycznej, dostępnej zarówno lokalnie, jak też świadczonej w ogólnopolskich systemach pomocowych, jak infolinie tematyczne, a w niektórych przypadkach także instytucje centralne, jak np. rzecznicy. Porada obywatelska powinna być dostępna dla każdego, bez względu na osiągnięty dochód i bez dodatkowych formalności.

Informacja prawna powinna przysługiwać każdej osobie, podobnie jak porada obywatelska, albo alternatywnie osobie, której nie stać na zakup usług prawnych na wolnym rynku i która złoży ustne oświadczenie w tym zakresie w brzmieniu aktualnie obowiązującego pisemnego oświadczenia, jak planowano w projektowanej nowelizacji całego systemu złożonej w 2023 roku. W ten sposób usługa informacji prawnej mogłaby być łatwo dostępna również przez telefon lub innymi środkami komunikacji na odległość, gdyż nie wymaga skomplikowanej procedury przesyłania kopii oświadczeń na odległość. Informacja prawna mogłaby być świadczona zarówno przez prawników, jak i doradców obywatelskich.

Natomiast porada prawna jest usługą zarezerwowaną dla spraw bardziej złożonych. W jej ramach oferuje się większy zakres czynności, zbliżony do dzisiejszego art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (jak wskazano wcześniej w tym opracowaniu, warto go nieco poszerzyć). Ich katalog obejmuje obecnie: sporządzanie pism i innych dokumentów, których potrzeba wynika w procesie udzielania porady. Wsparcie tego typu byłoby dedykowane osobom, których nie stać na zakup usług prawnych i złożą w tej sprawie pisemne oświadczenie pod rygorem odpowiedzialności karnej. Dodatkowo klient oświadczałby, że zapoznał się

z przyjętym w ustawie sposobem potencjalnej weryfikacji treści oświadczenia ze stanem faktycznym.

W tak przebudowanym systemie punkty poradnictwa obywatelskiego poza udzielaniem porad obywatelskich, dodatkowo pełniłyby rolę „punktów pierwszego kontaktu”, prowadząc też zapisy na dłuższe wizyty – po dokonaniu wstępnego rozpoznania problemu i selekcji pod kątem niezbędnego do udzielania wsparcia. Doradcy w ramach tej nowej kompetencji w ramach przeprowadzania swego rodzaju *triage*, czyli diagnostyki problemu, udzielaliby też informacji o ofercie dostępnych usług<sup>17</sup>. Następnie w razie potrzeby kierowaliby do odpowiedniego specjalisty, jeśli sprawa wydaje się na tyle złożona, że nie mieści się w kompetencjach doradcy albo w czasie przeznaczonym na pierwszą wizytę w punkcie poradnictwa obywatelskiego albo też w ogóle sprawa w całości lub częściowo nie może być załatwiona w ramach usług npp i npo. W tym ostatnim wypadku zgodnie z normą art. 5 ust 4 klient powinien zostać skierowany do konkretnego podmiotu bezpłatnego poradnictwa specjalistycznego innego typu (wśród akceptowanych i ujętych przez starostę na liście, o której mowa w art. 8a ustawy o npp i npo).

Taka organizacja w powiatach umożliwiałaby przyjmowanie w punktach pierwszego kontaktu npo telefonów beneficjentów i krótszych wizyt bez konieczności dokonywania wcześniejszych zapisów. Przy czym w takiej sytuacji w liczniejszych powiatach (grodzkich) dla zapewnienia drożności „pierwszego kontaktu” należałoby rozważyć w razie potrzeby usytuowanie w tym samym miejscu dwóch dyżurów (dwóch doradców) równoległe w tym samym czasie z kilkoma dostępnymi liniami telefonicznymi. Ponadto istotne będzie zlokalizowanie tych dyżurów w mieście powiatowym, w dogodnej pod względem jej skomunikowania lokalizacji. Punkty npo pełniące rolę „pierwszego kontaktu” w każdym powiecie powinny być otwarte w każdy dzień roboczy.

Rolą doradców (często nie prawników, tzw. paralegals), byłaby jednocześnie wstępna weryfikacja uprawnień oraz kwalifikacja do uzyskania dalszej pomocy, czyli w praktyce objaśnienie zasad dostępu do usług i odebranie oświadcze-

---

17 W ramach modelowych rozwiązań opracowanych jeszcze w latach 2012-2014 znajduje się postulat takiego rozwiązania: „Niezbędne jest stworzenie efektywnego systemu diagnozowania problemów beneficjentów systemu i kierowania ich do odpowiednich jednostek (...) – zarówno finansowanych w ramach nowotworzonego systemu jak i już istniejących organizacji (tzw. *triage*)” – *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (proponowane rozwiązania modelowych i założeń polityki państwa)*, INPRIS, s. 103, sporządzono w ramach tzw. projektu systemowego współfinansowanego przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego.

nia. W tej sytuacji jedynie doradca miałby do czynienia z wymaganymi przed poradą prawną oświadczeniami w formie papierowej<sup>18</sup> (czy ze skanami i zdjęciami w okresie obostrzeń pandemicznych) i przekazywałby je bezpośrednio do starostwa powiatowego. Praktyka ta dodatkowo wzmacniałaby zachowanie poufności w zakresie niemożliwości powiązania danych z oświadczenia z treścią porady przez osoby postronne, nawet pracowników starostwa powiatowego.

Realizatorzy na pozostałych dyżurach dokumentowaliby więc usługi jedynie za pośrednictwem formularzy *Kart pomocy* w systemie informatycznym, nie odbieraliby już oświadczeń i nie weryfikowaliby uprawnień dostępu. Za pośrednictwem systemu elektronicznego kolejni realizatorzy npp lub npo otrzymywaliby sygnał o zakwalifikowaniu i odebraniu już oświadczenia w punkcie pierwszego kontaktu npo. Byłoby to jednoznaczne z faktem, że doradca w punkcie pierwszego kontaktu założył wstępną wersję elektronicznej *Karty pomocy*, uzupełnił tzw. *dane statystyczne* (metryczkowe) oraz przypisał ją do dyżuru, na który zapisuje klienta, jeśli jest potrzeba udzielenia dalszej pomocy w innej formie aniżeli krótka informacja w punkcie pierwszego kontaktu. Dodatkowo w tej wstępnej Karcie pomocy zamieszczano by wynik diagnozy zgłoszonego problemu, uzupełniony o nowy element – ocenę ryzyka. Ten ostatni etap procesu kwalifikacji sprawy powinien być dokonywany w maksymalnie uproszczonej formie. Byłby jednak dość istotny, bo wpływałby na decyzję o pilności załatwienia sprawy i uzasadniałby nadanie jej podwyższonego priorytetu. Chodzi w tym przypadku o zagadnienia, np. czy dana osoba jest zagrożona bezdomnością, brakiem środków do życia, przemocą domową albo jej sprawa dla skutecznego zabezpieczenia praw wymaga pilnego udzielenia pomocy w czasie niezbędnym do zachowania terminów sądowych, administracyjnych, itd.

W przypadku pozytywnej kwalifikacji, poprzez dopełnienie oświadczenia w wymaganej formie, doradca udzieliłby porady osobiście lub zarejestrowałby klienta do odpowiedniej usługi: albo do zasięgnięcia informacji lub porady prawnej albo do kolejnej porady obywatelskiej. Zapisując klienta doradca wstępnie rezerwuje czas wizyty u kolejnego specjalisty adekwatny do wstępnie rozpoznanego problemu. Może być to od razu czas składający się z większej liczby modułów wizyt, aby zagwarantować ramy czasowe, pozwalające na udzielenie efektywnej pomocy sprawnie, najpóźniej w trakcie kolejnego kontaktu w punkcie. W przypadku zakwalifikowania do udzielenia informacji

---

<sup>18</sup> Na podstawie art. 4 ust. 2 ustawy o npp i npo

---

<sup>18</sup> [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

prawnej można przekazywać osobie świadczącej tę usługę jego numer telefonu klienta, za jego zgodą, jeśli woli on formę kontaktu na odległość. Natomiast w przypadku bardziej złożonej porady, klient zostałby umówiony na wizytę bezpośrednią (poza szczególnymi przypadkami uprawnionych do wizyt zdalnych i domowych, już obecnie wskazanymi w ustawie npp npo). Przy czym nawet w przypadku złożenia przez beneficjenta deklaracji o chęci zasięgnięcia jedynie informacji prawnej może być potrzebne zachęcenie go do odbycia osobistego spotkania w punkcie. Często dopiero w trakcie dłuższej rozmowy z klientem wynika konieczność przejrzenia dokumentów, czy innego rodzaju pogłębienia wiedzy na temat z pozoru tylko prostej sprawy. W każdym przypadku zaplanowania kolejnych usług osoba została by poinstruowana, jak powinna przygotować się, by porada przebiegła efektywnie, w szczególności, jakie dokumenty ma zgromadzić czy skopiować.

Prowadzenie zapisów, rezerwowanie odpowiedniego czasu na kolejne wizyty (adekwatnego do rozpoznanego problemu, dzięki rozeznaniu doradcy) i wstępna weryfikacja uprawnień do kolejnych usług przez doradców obywatelskich – to wszystko znacząco odciążałoby pracowników powiatu. Jest to o tyle potrzebne, że przy bardzo ograniczonych kwotach dotacji rządowej na finansowanie prac organizacyjnych powiatu, pracownicy starostw w większym stopniu mogliby się skupić na aspektach organizacyjnych czy innych obowiązkach służbowych. Obecnie zdarza się brak reakcji służb powiatu na sytuacje absencji realizatorów na wyznaczonych dyżurach lub podstawowe problemy z bieżącym doposażaniem lokali punktów. Zbyt często występują na przykład braki papieru i tonera do drukarek, nieregularne naprawy sprzętu, Internetu czy dostępu do systemów informacji prawnej, nienagrane pomieszczenia w zimie.

Jednocześnie realizatorzy nowej kompetencji *triage* w ramach npo powinni prezentować jak najlepsze rozeznanie specyfiki i znajomość całej palety specjalistycznych usług pomocowych dostępnych dla mieszkańców danego powiatu. Generalnie jak najszybciej obszar ten powinien stać się nieodłącznym elementem kompetencji doradców i kryteriów branych pod uwagę przez starostwa powiatowe przy naborze podmiotów pozarządowych do prowadzenia punktów npo.

## Wprowadzenie powiązania kontraktowania usług i wysokości wynagrodzeń realizatorów z zakresem i jakością udzielanych porad

Obecne przepisy przewidują wynagradzanie za gotowość, to jest za pełnienie dyżurów niezależnie od faktycznej realizacji usług, czyli również wtedy, gdy nie zgłoszą się żadni klienci. Jak już wskazano, obecnie w systemie obserwuje się zróżnicowaną, niekiedy skrajnie, liczbę klientów przypisanych do obsługi w poszczególnych punktach na terenie powiatu. Tym samym martwa wydaje się regulacja art. 8 ust. 4 ustawy npp npo: „Prowadząc rejestrację zgłoszeń, dąży się do równomiernej rejestracji zgłoszeń osób uprawnionych odpowiednio do dyżurów w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej lub w punktach nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w danym powiecie”.

Niestety, z faktu znacznego obłożenia wybranych punktów wynika praktyka stosowana przez starostwa powiatowe a oddziałująca negatywnie na poziom usług. Polega ona na skracaniu przez starostwa czasu trwania wizyty, przy akceptacji MS, do nawet 30 minut przeznaczonych na sprawę jednej osoby w celu obsłużenia wszystkich chętnych w punktach popularnych wśród mieszkańców<sup>19</sup>. Działanie takie tylko pozornie umożliwi zrealizowanie wielu porad w czasie jednego czterogodzinnego dyżuru. Jednak oczywistym jest, że przyjęcie tak nieade-

---

<sup>19</sup> Jak zauważyli przedstawiciele MS w roku 2023, odnosząc się do zgłaszanego przez kilka podmiotów postulatu wydłużenia minimalnego czasu wizyty, rezerwowanego na wizytę jednej osoby w punktach: „(...)W prostych sprawach 1 godzina to zbyt długo. Na zaplanowany czas może wpływać niekiedy również liczba chętnych na poradę w danym punkcie. (...)W planie jest ustanowić minimalny czas porady na 30 minut, jednak to KRD-P oraz Wykonawca zapisując na poradę będzie podejmował decyzję o jej długości kierując się harmonogramem wizyt.” Stanowisko to nie odnosi się do faktu, że interwały czasowe wizyt, które widzą i rezerwują mieszkańcy w internetowym systemie do dokonywania zapisów, w większości powiatów są zbyt krótkie według praktyków i badaczy.

W ramach wspomnianych konsultacji m.in. Związek Powiatów Polskich wskazał jako niekorzystne, że czas bywa skracany nawet do 15 minut, a m.in. Stowarzyszenia SURSUM CORDA i OVUM niezależnie postulowały, że przedział czasowy porady należałoby określić na 60 minut.

Źródło: „Zestawienie uwag z konsultacji publicznych ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (UD494)”, pkt. 27, źródło: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12371954/katalog/12969835#12969835>.

Również realizatorzy podczas debat w ramach konferencji ZBPO „Ku przyszłości poradnictwa obywatelskiego” w dniu 24 marca 2023 r. zauważali, że czas niezbędny do zdiagnozowania problemu i udzielenia porady powinien być dłuższy niż pół godziny, najczęściej ustalany przez starostwa powiatowe.

---

<sup>20</sup> [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

kwatnych ram czasowych w miejscach pełnego obłożenia dyżurów wyklucza świadczenie postulowanych kompletnych usług, nawet przy stosowaniu aktualnych, dość wąskich, wymogów regulacji. W badaniu problematyki poradnictwa prawnego przyjmuje się, że czas niezbędny do rozpoznania sprawy i udzielenia jednej porady to średnio około 60 minut<sup>20</sup>. A w systemie npp i npo miałby on dodatkowo zostać przeznaczony na sporządzenie dokumentacji. Dodatkowo, jeśli zachodzi taka konieczność, należałoby wyjaśnić klientowi, jak przygotować się do kolejnego spotkania, sporządzić pomocniczą listę niezbędnych dokumentów czy notatkę z innymi formalnościami do dopełnienia. Jednocześnie z danych udostępnianych corocznie przez Ministerstwo Sprawiedliwości w roku 2023 w skali kraju odnotowano obłożenie na średnim poziomie 1,36 wizyty klienta w czasie jednego 4-godzinnego dyżuru. Oznacza to, że istnieją punkty, do których zgłasza się o wiele mniejsza liczba klientów albo nawet nierzadko występują sytuacje, gdy zupełnie brakuje zainteresowanych.

Powody przedstawionej sytuacji są wynikiem przynajmniej dwóch okoliczności. Po pierwsze, niektóre z punktów znajdują się w lokalizacjach trudno dostępnych dla mieszkańców, na przykład słabo skomunikowanych transportem publicznym, mimo nakładania przez ustawę na powiaty obowiązku dbałości o ten aspekt przy wyznaczaniu lokalizacji świadczenia usług. Art. 8 ust 10 ustawy npp npo stanowi, że „lokale powinny być usytuowane z uwzględnieniem konieczności zapewnienia dogodnego dostępu do nich osób uprawnionych, w tym w zakresie połączeń komunikacyjnych na terenie powiatu”. Ponadto, o ile udzielanie porad prawnych w każdej gminie, albo w małych miejscowościach niebędących nawet siedzibą gminy, w wymiarze jednego dyżuru w tygodniu wydawałoby się pomysłem trafionym, to w praktyce specyfiki problemów prawnych nie zawsze musi się sprawdzać. Wiele ze spraw ma charakter osobisty i beneficjent chciałby poczuć jak największą anonimowość w zakresie samego faktu zgłaszania się po pomoc, a to może uzyskać udając się do punktu w pewnej odległości lub do nieco większego ośrodka, na przykład miasta powiatowego. Obserwacja ta pokrywa się również ze statystycznie większym zainteresowaniem usługami w większych ośrodkach miejskich w wybranych latach. Jednak tematyka ta wymagałaby dokładniejszych badań i analiz co najmniej ilościowych.

---

<sup>20</sup> Por. Jan Winczorek przyjmuje do wyliczeń, że średni czas rozwiązywania jednego problemu to 1 roboczogodzina - „Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne”, s. 272, objaśnienia do szacowania nakładów nr 14

Natomiast drugi znaczący problem, który wymaga pilnego rozwiązania systemowego ze względu na jego podstawowe znaczenie z punktu widzenia wypełniania roli publicznej npp i npo - leży w odmiennej jakości usług świadczonych przez gospodarzy poszczególnych punktów. Różnice zainteresowania usługami świadczonymi w punktach różnych realizatorów wynikają w ogromnej mierze z odmiennego podejścia do udzielenia pomocy w sprawie, z którą zgłaszają się klienci. Z czasem dochodzi do wyrobienia w społecznościach lokalnych marki organizacji pomocnej albo niechętniej do pomocy w rozwiązywaniu problemów mieszkańców. Dotyczy to zarówno podejścia do należnego klientowi zakresu świadczonych usług, jak i umiejętności prowadzenia rozmowy i prezentowanej postawy empatii. Ogólnie rzecz biorąc mamy do czynienia z efektem „kuli śnieżnej” w zakresie przyrostu popularności usług niektórych realizatorów, gdy któryś z nich zyska opinię kompetentnego i zaangażowanego w udzielenie pomocy. Ogromne dysproporcje obłożenia punktów poszczególnych podmiotów czy prawników, podyktowane są właśnie odmiennym sposobem czy zakresem świadczonych usług. A co warto podkreślić, ma to miejsce pomimo działania w ramach tej samej regulacji i za to samo wynagrodzenie.

Taki stan rzeczy nasila się od prawie 8 lat, na przestrzeni których można obserwować wręcz rodzaj demotywowacyjnego sprzężenia zwrotnego. Polega ono na tym, że w tym okresie prestiż niektórych podmiotów, jeśli chodzi o jakość i zakres świadczonych usług, utrwala się w świadomości społeczności lokalnej i zyskują one znaczną liczbę klientów, w tym na zasadzie osobistych poleceń, podobnie jak dzieje się to zwykle w przypadku każdej innej usługi specjalistycznej, niekoniecznie nawet publicznej. Liczba klientów zainteresowanych skorzystaniem z usług najlepszych realizatorów w systemie jest często ponad organizacyjne możliwości rzetelnego obsłużenia przydzielonych przez powiat w ramach dyżurów. Jak wskazano, w wyniku wysokiego zainteresowania dochodzi do sztucznego skracania czasu przeznaczonego na jedną wizytę w punkcie. Jednocześnie mniej zaangażowane podmioty cieszą się mniejszym lub niemal zerowym zainteresowaniem. Tym samym do tych punktów rzadko dokonuje się zapisów i w konsekwencji obsługują one minimalną liczbę osób, nadal otrzymując te same środki finansowe.

Bywają powiaty, gdzie funkcjonują głównie realizatorzy świadczący usługi nierzetelne i niskiej jakości. Stan taki jest przedłużany co roku a w trakcie umów nie stosuje się adekwatnych działań nadzorczych. Powiaty te cechuje zwykle niskie zainteresowanie usługami ze strony mieszkańców i liczba po-

rad odbiegająca od średniej okolicznych samorządów. Naturalnie przyczyna tego stanu rzeczy może być złożona i wynikać jednocześnie z małego zaangażowania organizacyjnego powiatu, przykładowo z ograniczonej dostępności infolinii do zapisów.

System nie przewiduje żadnych mechanizmów zwiększenia wynagrodzenia za realizację świadczenia usług o wysokiej jakości. Nie zawiera także gwarancji kontraktowania na kolejny rok budżetowy tych podmiotów, które pod tym względem prezentują najwyższy poziom realizowanych usług. Wydaje się, że obecnie nie są brane pod uwagę przez starostwa nawet dostępne ankiety satysfakcji, których ilość odpowiada średnio 5% liczby wszystkich obsługiwanych spraw<sup>21</sup>. Wprawdzie, jak wskazują badacze, przy specyfice obsługi problemów pomocy prawnej, zbadanie jakości merytorycznej porad jest największym wyzwaniem, a z pewnością satysfakcja klientów nie powinna być wyznacznikiem oceny merytorycznej jakości porad<sup>22</sup>. Natomiast może być uważana za miarodajną w pewnym stopniu odnośnie innych cech tego procesu, jak posługiwanie się prostym zrozumiałym językiem, uprzejmość, postawa życzliwości i empatii. Przykład gromadzonych już opinii klientów pokazuje brak systemowego powiązania kontraktowania i wynagradzania realizatorów z rzeczywistym ich zaangażowaniem w obsługę spraw klientów. Obecnie w znacznej liczbie starostw przy podejmowaniu decyzji o kontynuacji współpracy z konkretnymi realizatorami nie wykorzystuje się nawet wyników istniejących już w systemie metod oceny usług takich, jak właśnie ankiety satysfakcji klienta czy recenzje porad obywatelskich. Procedury delegowania przyjęte w samorządach prawniczych opierają się najczęściej na losowaniu wśród chętnych radców prawnych o adwokatów i w ten sposób również abstrahują od oceny ich działania w poprzednich okresach, pomimo, że zgodnie z przepisami wykonawczymi ORA i OIRP co miesiąc otrzymują kopie złożonych ankiet satysfakcji klienta.

Na marginesie warto zauważyć, że ujęte w ustawie npp npo mechanizmy kontroli jakości usług dla zobiektywizowania uzyskiwanych z nich wyników

---

21 Opracowanie własne na podstawie udostępnionych przez MS danych o usługach npp i npo w roku 2022

22 Por. Jan Winczorek „Metodologia badań empirycznych nad nieodpłatną pomocą prawną” [w] Waldemar Florczak, red., „Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna”, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2021, s. 292, Maurits Barendrecht, Martin Gramatikov, Corry von Zeeland *Porady prawne w Polsce: Sugestie, wynikające z praktyki międzynarodowej*, Instytut Prawa i Społeczeństwa 2012, s. 60.



z pewnością wymagają dopracowania. Szczególnie, że zostały w polskim systemie wdrożone stosunkowo niedawno, a testowane jeszcze krócej ze względu na ograniczenia okresu pandemii. Przykładowo potencjał ankiet satysfakcji mógłby zostać wykorzystany w większym stopniu po usunięciu pola do nieprawidłowości, które mogą obecnie polegać na wypełnianiu i umieszczaniu w urnie ankiet przez inne osoby niż faktyczni beneficjenci. Po wprowadzeniu kolejnych korekt, istniejące już instrumenty zyskają szersze zastosowanie do zarządzania całym systemem i racjonalizacji decyzji powiatów, a także osób bezpośrednio odpowiedzialnych w organizacjach za kontrolę standardów jakości usług i obsługi klientów przez realizatorów. Kierunkiem do rozważenia wydaje się również prowadzenie oceny poziomu usług na podstawie krzyżowania dwóch lub więcej instrumentów monitorowania jakości.

Odnosząc się natomiast do drugiego wskazanego czynnika popularności punktów, jakim jest zróżnicowana dogodność lokalizacji, nie jest oczywiście zasadne, by system w przyszłości wprost premiował realizatorów proporcjonalnie do liczby obsłużonych klientów. W tym aspekcie należałoby zadbać o mechanizmy organizacyjne, wzmocnione odpowiednimi pragmatykami i wytycznymi dla starostw powiatowych oraz dla urzędów wojewódzkich nadzorujących te zadania, by liczba zapisów na wizyty, zgodnie z istniejącym już wymogiem ustawowym, była w większym stopniu równomierna. Jest w pewnym stopniu prawdopodobne, że praktyka taka, wprowadzona obligatoryjnie w miejsce sztucznego skracania czasu wizyt klientów, na samym początku może zaowocować tworzeniem kolejek i odroczonych terminów wizyt - w miejsce obecnego natychmiastowego dostępu do systemu. Jednak z czasem powinna pozwolić na wyświetlenie realnego zainteresowania usługami o pełnym zakresie. Wśród problemów prawnych są bowiem sprawy nieterminowe, gdy lepszym rozwiązaniem dla klienta jest oczekiwanie na wizytę, aniżeli otrzymanie porady szybko, lecz zdawkowej. W związku z niewielkim zainteresowaniem aktualnie centralny elektroniczny system zapisów oferuje terminy na ten sam dzień w praktycznie wszystkich powiatach, a nigdy czas oczekiwania nie przekracza 3 dni. Przy proponowanej praktyce wszyscy, również realizatorzy w najpopularniejszych punktach, dysponowaliby czasem wystarczającym do udzielenia pełnowartościowej porady. Będzie ona sprzyjać wyższej jakości rozmowy, diagnozy problemu, a wreszcie adekwatnemu zakresowi i jakości udzielanych porad. Dodatkowo fakt tworzenia kolejek – z pewnością w niektórych tylko punktach – będzie źródłem wartościowych informacji dla osób koordynujących

w zakresie danych strategicznych do prawidłowego ukształtowania systemu w powiecie: odnośnie najbardziej pożądanym lokalizacji, w których warto umiejscowić w przyszłości więcej dyżurów oraz odnośnie najbardziej cenionych realizatorów, z którymi warto kontynuować współpracę.

Jednocześnie regulacje ustawowe bądź wykonawcze należałoby uzupełnić o zobowiązanie starostw powiatowych, by dostępność lokalizacji dla mieszkańców<sup>23</sup> była monitorowana a adresy umiejscowienia punktów dostosowywane do obserwowanego zainteresowania co najmniej raz w roku, niezależnie od maksymalnego czasu obowiązywania umów, na jaki ostatecznie zdecyduje się ustawodawca.

---

23 Problem „licznie stwierdzonych przypadków niekorzystnego rozkładu punktów” został dostrzeżony przez MS i stał się podstawą do propozycji zmiany w art. 8 ustawy npp i npo, źródło: „Zestawienie uwag z konsultacji publicznych ustawy...”.

## Urealnienie wynagrodzenia realizatorów npp i npo

Omówiony powyżej problem nieproporcjonalności wynagrodzenia do rzeczywiście wykonanej pracy obecnie silnie wzmacnia niski poziom tzw. kwoty bazowej, będącej podstawą do wyliczenia dotacji dla powiatów, a następnie podstawą do obliczenia dotacji dla organizacji pozarządowych i innych wynagrodzeń dla realizatorów. Znaczną lukę można zaobserwować w szczególności w porównaniu do wysokości uposażeń w innych obszarach, gdzie wymagane są podobne kompetencje, wiedza i doświadczenie (w pierwotnym projekcie przepisów uposażenie porównywano do wynagrodzenia prokuratorów rejonowych).

Jeśli jako podstawową kwestię postrzegamy jakość usług, nie można nie pominąć problemu sygnalizowanego przez aktywne w obszarze poradnictwa organizacje pozarządowe. Aktualny poziom wynagrodzeń od kilku lat jest przyczyną odpływu najwyżej wykwalifikowanej i zaangażowanej kadry. Jeśli kwota bazowa nie zostanie podniesiona i proces odpływu kadry nie zostanie szybko zatrzymany, trudne będzie odtworzenie kompetentnych zespołów realizatorów npp i npo. W konsekwencji do systemu siłą rzeczy trafiają osoby o niższych kwalifikacjach, zaś klienci otrzymują usługę gorszej jakości.

Poza relatywnymi dysproporcjami uposażenia realizatorów npp i npo oraz innych zbliżonych usług, w tym innych usług publicznych, warto wskazać na poziom dewaluacji tych wynagrodzeń w okresie obowiązywania ustawy i zmian rynkowych. Jak wyliczył Związek Powiatów Polskich<sup>24</sup>, jeśli przyjąć, że kwota bazowa z roku 2016 powinna być indeksowana inflacją, powinna ona wynieść obecnie 7699,30 zł<sup>25</sup>. Tymczasem po latach zaniechania waloryzacji stosownie do sytuacji gospodarczej jej wartość wynosi jedynie 5863 zł<sup>26</sup>, mimo

---

24 Związek Powiatów Polskich wskazuje, że od lat pozostaje niedoszacowana kwota bazowa, która stanowi podstawę dotacji, jaką powiaty otrzymują na wykonywanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej polegającego na prowadzeniu punktów nieodpłatnych porad prawnych i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

25 P. Patrycja Grebla-Tarasek, Katarzyna Sekuła, Bernadeta Skóbel, „Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016-2023”, Biuletyn Związku Powiatów Polskich NR 21, lipiec 2023, s 5, źródło: <https://www.zpp.pl/storage/files/2023-07//3d8c2e58572d4a4df-711384f448ea5757670.pdf>

26 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 r., Dz.U. 2023 poz. 2135.

---

26 [Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?](#)

podwyższenia o 6,6% w stosunku do roku 2023. Przekłada się to na stawkę oscylującą na poziomie 40-50 złotych brutto wynagrodzenia osób bezpośrednio realizujących usługi w punktach npp i npo.

Z tego względu ustawę npp npo należy uzupełnić na przyszłość o mechanizm odgórnych zabezpieczeń kwoty bazowej przed dewaluacją jej wartości. Do rozważenia jest tutaj skorelowania jej ze zmianami procentowymi w zakresie płacy minimalnej (naturalnie nie chodzi tu o jej kwotę nominalną), gdyż byłoby to proporcjonalne do gwarancji wynagrodzeń udzielanych pracownikom w innych sektorach. Jest to konieczne z punktu widzenia jakości usług, do których niezbędne jest dysponowanie stałymi zespołami realizatorów, z opcją ciągłości ich zatrudnienia. Istotne również, by kadry kumulowały wiedzę i doświadczenie specyficzne dla systemu npp npo.

## Ustabilizowanie warunków pracy realizatorów jako czynnik podnoszący jakość usług i zachęcający do specjalizacji w npp npo

Perspektywiczność współpracy przy wykonywaniu zadań zakresu npp i npo, jest drugim obok odpowiedniego pułapu uposażeń, czynnikiem podnoszącym zdrową konkurencję wśród realizatorów. Jak wskazano w systemie od lat pracuje pewna liczba realizatorów, którzy usługi realizują należycie i z pożytkiem dla mieszkańców. W przypadku takich podmiotów ze wszech miar słuszny jest postulat zawierania umów na wykonywanie zadań z zakresu npp i npo na okres 3 lat. Realizacja tego często podnoszonego postulatu stworzy stabilne warunki do dbałości o jakość świadczonych usług.

Z punktu widzenia organizacji pozarządowych stabilizacja działalności łączy się bowiem z możliwością pozyskania lepiej kwalifikowanej kadry przez zaoferowanie jej bardziej długofalowych warunków zatrudnienia. W tych warunkach organizacje są bardziej skłonne inwestować w podnoszenie kwalifikacji kadry, również w zakresie istotnym dla jakości usług – to jest specyfiki komunikacji z klientem usług npp i npo.

Z punktu widzenia indywidualnych realizatorów dłuższa umowa stanowi warunki a jednocześnie zachętę do wyspecjalizowania się w usługach npp i npo, które z pewnością mają swoją odrębną specyfikę w stosunku do rodzajów w problemów prawnych obsługiwanych w kancelariach, w obrocie rynkowym itp.

Również z punktu widzenia powiatów praktyka zawierania 2-3 letnich umów jest sprawdzona, bo często stosowana przy innych zadaniach z zakresu sfery pożytku publicznego. Obecne obowiązkowe organizowanie co rok konkursów dla podmiotów pożytku publicznego, wymagana ustawą o npp npo, jako przepisów szczególnych, angażuje ogromną ilość zasobów organizacyjnych i merytorycznych starostw, które mogłyby być poświęcane na czuwanie nad organizacją dyżurów, wyposażeniem punktów porad albo na szereg innych bieżących zadań związanych z poprawnym funkcjonowaniem npp i npo.

Dodatkowo realizatorzy sprawdzeni już w danej społeczności powinni mieć pierwszeństwo do poszerzania swojej skali usług w sytuacjach, gdy powiat w trakcie okresu obowiązywania umów jest zmuszony nawiązać współpracę z kolejnym realizatorem, jak to bywa z przyczyn losowych lub organizacyjnych. Należy tutaj zagwarantować maksymalnie uproszczoną i jak najmniej cza-

chłonną procedurę nawiązywania przez powiat nowej umowy. Powinna ona być pozbawiona barier związanych z dodatkowymi formalnościami dla powiatu w postaci konieczności ponownego przeprowadzania dodatkowych rekrutacji. W miarę możliwości procedura powinna bazować na wynikach ostatniego z przeprowadzonych konkursów czy naborów.

Obecnie ustawa zawiera jedynie namiastkę takiego rozwiązania tylko na wypadek niewyłonienia organizacji w otwartym konkursie ofert (art. 11 ust. 12 w zw. z art. 10. ust. 2). Wówczas punkt, który pozostałby bez obsady, powiat powierza do obsługi radcom prawnym i adwokatom delegowanym przez samorządy prawnicze. Należałoby wprowadzić „lustrzany” przepis w odniesieniu do sytuacji, gdy w ORA i OIRP zabraknie chętnych, zwłaszcza, że pierwsze takie sytuacje miały już miejsce w ostatnich latach znacznej dewaluacji wynagrodzeń. Uproszczone procedury będą również przydatne, gdy wyłoniona w konkursie organizacja pozarządowa zrezygnowała jeszcze przed rozpoczęciem realizacji zadań. Może mieć to miejsce, gdy organizacja w krótkim terminie poszukuje obsady punktów po wygraniu konkursu, gdyż wcześniej nie prowadziła działalności w danym regionie.

Warto zaznaczyć, że postulowana tutaj wielokrotnie „zdolność systemu” npp i npo do trafnego identyfikowania podmiotów rzetelnych i odróżniania od działań podmiotów świadczących zawężone usługi o niskiej jakości wydaje się kwestią rudymetarną dla racjonalnego wdrożenia opisanych propozycji. W przeciwnym wypadku, dłuższe kontrakty - jeśli w nie będą nadzorowane w trakcie trwania, i to z realną opcją wypowiedzenia umowy nierzetelnym realizatorom - w niektórych powiatach mogą petryfikować aktualny niski poziom usług.

## Podniesienie bezpieczeństwa realizatorów porad

Wizyty organizowane poza lokalem stałych dyżurów zostały wprowadzone nowelizacją ustawy npp npo z roku 2018. Wpisują się one w szeroką dostępność usług. Jednak formuła wydaje się nie dość dopracowana w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Nie negując tej potrzeby i zauważając, że wyróżniające się organizacje już uprzednio realizowały usługi w formie tzw. wizyt domowych, konieczna jest dbałość o bezpieczeństwo i zdrowie realizatorów.

Otóż zdarzają się przypadki, że służby powiatu posiadając ograniczone możliwości weryfikowania zasadności zgłoszenia, mogą skierować usługodawców do udzielenia porady w warunkach niebezpiecznych. Jak pokazuje doświadczenie, zdarzają się ze strony klientów przypadki zachowań agresywnych, molestowania lub działania pod wpływem alkoholu lub innych środków psychoaktywnych.

W takich wypadkach zasadne byłoby wprowadzenie ustawowego obowiązku organizowania wizyty wyjazdowej zawsze w gronie dwóch realizatorów. Na ten czas dyżur stacjonarny w dwóch punktach zostałby zawieszony.

Powyższe nie dotyczy wizyt w publicznych placówkach instytucjonalnych, jak domy pomocy społecznej dla osób z niepełnosprawnością czy seniorów, gdyż udzielanie pomocy odbywa się w budynkach, gdzie przebywają inne osoby, jak personel placówki.

Natomiast w ramach nowelizacji przepisów należałoby uwzględnić także potrzebę podniesienia bezpieczeństwa w trakcie porad w lokalach punktów<sup>27</sup>, zwłaszcza, gdy są one zlokalizowane w miejscach odosobnionych albo porady odbywają się po godzinach pracy instytucji, albo w pobliżu pomieszczenia w danym w budynku nie ma innych pracowników<sup>28</sup>.

27 Sytuacje niebezpieczne towarzyszące świadczeniu usług npp npo były wielokrotnie opisywane przez realizatorów wraz z postulatem systemowego zajęcia się tym obszarem. Ponownie zostały przywołane niezależnie przez kilka podmiotów pozarządowych w ramach konsultacji publicznych „Projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw”, nr z wykazu prac legislacyjnych: UD949, źródło: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12371954/katalog/12969835#12969835>.

Kolejne przykłady odnoszące się do tzw. wizyt domowych podawano w trakcie konferencji pn. „Nieodpłatna pomoc prawną jako element budowania społeczeństwa obywatelskiego” w dniu 8 marca 2024 r. w Akademii Nauk Stosowanych w Bielsku-Białej.

28 Stosowane już rozwiązania zostały opisane w Katalogu dobrych praktyk poradnictwa obywatelskiego, czyli praktyczne sposoby na najwyższy standard usług, Związek Biur Porad Obywatelskich, 2023, rozdział V.2. Konkretnie propozycje dotyczące podniesienia były wskazywane także w ramach cyt. konsultacji publicznych „Projekt ustawy o zmianie ustawy ...”.

30 *Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?*

## Uwagi końcowe

Na koniec warto podkreślić, że jedynie kompleksowe zmiany przepisów omawianej ustawy mogą w przyszłości przełożyć się na pełne wykorzystanie potencjału, jaki z pewnością nadal posiada system npp i npo. Przedstawione problemy, jak opisano, są bowiem ściśle sprzężone i uniemożliwiają wyrobienie lokalnej i ogólnopolskiej renomy usługom świadczonym w ramach systemu. Obecnie część beneficjentów nie jest usatysfakcjonowana zakresem uzyskanej pomocy, a przez to nie poleca usług npp i npo w swoim środowisku.

Efektywna pomoc świadczona jest wyspowo. Czyli obecnie wysoka jakość usług wynika przeważnie z wysokiego morale niektórych realizatorów albo z dodatkowego zaangażowania pracowników wybranych starostw powiatowych, skłonnych do ścisłego indywidualnego nadzoru nad jakością świadczonych usług, z nadrzędną myślą o potrzebach mieszkańców. Można więc uznać, że przykłady wzorcowych usług realizowanych obecnie w systemie mają źródło nie tyle w systemowych procedurach zarządzania siecią punktów, w tym w odgórnych mechanizmach motywacyjnych, a raczej wynikają ze skumulowanego doświadczenia, wiedzy i własnych standardów świadczenia usług przez podmioty cechujące się wysokim etosem służby społecznej.

Warto w tym miejscu nadmienić, że wymienione postulaty, jako fundament prawidłowo działającego systemu, są w pełni zbieżne z wnioskami płynącymi z projektu „Obywatel i prawo”, który Instytut Spraw Publicznych wraz wieloma organizacjami partnerskimi prowadził od 2002 do 2016, tj. w okresie luki regulacyjnej, poprzedzającej wejście w życie przepisów o npp i npo. Na podstawie przeprowadzonych wówczas przedsięwzięć badawczych i wdrożeniowych podtrzymujemy, że opisane zagadnienia nadal oczekują na pełną realizację i wymagają wdrożenia łącznego. Dopiero wówczas będzie można stwierdzić, że system npp i npo został ukształtowany najefektywniej z punktu widzenia potrzeb obywateli i zasad praworządności, a także został zrealizowany istotny etap prac nad otwartym dostępem każdego obywatela do prawa.

Celem przedstawionych założeń zmiany obowiązujących przepisów jest, by wspólnym wysiłkiem państwa, samorządu terytorialnego, organizacji obywatelskich, prawników i doradców osobom faktycznie potrzebującym zapewnić pomoc wysokiej jakości, a nie pozorowaną. Ten właśnie cel leżał zarówno u podstaw inicjowania systemu w roku 2015, jak i innych licznych obywatelskich inicjatyw poradniczych podejmowanych w Polsce od końca lat 70-tych ub. wieku.



## Bibliografia

- Barendrecht Maurits, Gramatikov Martin, von Zeeland Corry Porady prawne w Polsce: Sugestie, wynikające z praktyki międzynarodowej, Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2012
- Czernicki Filip, Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej. Wnioski z ośmiu lat funkcjonowania i propozycje zmian, Instytut Spraw Publicznych, 2023, źródło: <https://www.isp.org.pl/pl/publikacje/ustawa-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-wnioski-z-osmiu-lat-funkcjonowania-i-propozycje-zmian>
- Grebla-Tarasek Patrycja, Sekuła Katarzyna, Skóbel Bernadeta, Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016-2023, Biuletyn Związku Powiatów Polskich NR 21, lipiec 2023, źródło: <https://www.zpp.pl/storage/files/2023-07//3d8c2e58572d4a4df711384f448ea5757670.pdf>
- System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa), Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2013, sporządzono w ramach tzw. projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego
- Kaszucki Łukasz (II miejsce), praca laureata Konkursu Dobrych Praktyk , 2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/prace-nagrodzone-w-konkursie-dobrych-praktyk>
- Konkurs Dobrych Praktyk, prace nagrodzonych starostw powiatowych, 2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/prace-nagrodzone-w-konkursie-dobrych-praktyk>
- Ministerstwo Sprawiedliwości, Zestawienie uwag z konsultacji publicznych ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (UD494), 2023, źródło: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12371954/katalog/12969835#12969835>
- Oceny Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2019, 2022, 2023, [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)
- Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej”, 2018, źródło: [www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)
- Misja i działanie Citizens Advice Bureaux, źródło: <https://www.citizensadvice.org.uk/>

---

32 *Jak zapewnić realny dostęp do prawa wszystkim potrzebującym?*

Winczorek Jan, Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne, Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2019

Winczorek Jan, Metodologia badań empirycznych nad nieodpłatną pomocą prawną [w] Florczak Waldemar, red., Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2021, s. 273-322

Katalog dobrych praktyk poradnictwa obywatelskiego, czyli praktyczne sposoby na najwyższy standard usług, Związek Biur Porad Obywatelskich, 2023

Żabski Tomasz (III miejsce), praca laureata Konkursu Dobrych Praktyk, 2022, źródło: <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/prace-nagrodzone-w-konkursie-dobrych-praktyk>

### **Akty prawne**

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2023 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2024 r., Dz.U. 2023 poz. 2135

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej Dz.U. 2015, poz. 945

Ustawa z dnia 15 czerwca 2018 roku o zmianie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 roku o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 1467

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r.- Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, 1429, 1606, 1615, 1667, 1860, 2760

### **Przytaczane opinie i postulaty z konferencji**

Konferencja Akademii Nauk Stosowanych w Bielsku-Białej, Naczelnej Rady Adwokackiej pod hasłem Nieodpłatna pomoc prawa jako element budowania społeczeństwa obywatelskiego, 8 marca 2024 r.

Jubileuszowa konferencja XX-lecia Fundacji Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza, debata O roli i przyszłości wolontariatu prawniczego i poradnictwa pro bono, 21 października 2023 r.

Kongres i konferencja Związku Biur Porad Obywatelskich Ku przyszłości poradnictwa obywatelskiego, 24 marca oraz 1 grudnia 2023 r.