

Jerzy Nikolajew

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-1505-9710

jerzy-nikolajew@wp.pl

Prace legislacyjne nad tworzeniem i reformą przepisów o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzone w latach 2011–2017

Wstęp

Idea pomocy prawnej na rzecz osób ubogich wydaje się być rozwiązaniem właściwym i powszechnie akceptowanym społecznie. Wsparcie ze strony państwa przyjmującego na siebie odpowiedzialność finansową związaną z pokryciem kosztów tej pomocy to także forma wyrównywania dysproporcji społecznych i ograniczenia dyskryminacji osób ze względu na ich słabą kondycję materialną. Stąd też w większości państw demokratycznych przyjęto rozwiązania prawne gwarantujące bezpłatny dostęp do profesjonalnych prawników na takich samych zasadach, jak w przypadku opłacenia owej pomocy przez świadczeniobiorców tych usług. Także w Polsce uchwalono przedmiotową ustawę w 2015 r., a w 2018 r. dokonano jej nowelizacji, tym samym wprowadzając zmiany także w innych przepisach ustawowych¹. Uchwalenie ustawy w 2015 r. poprzedzone zostało aktywnością legislacyjną ze strony różnych środowisk, choć trzeba wyraźnie podkreślić, że w większości projektów zauważano konieczność zaangażowania Ministerstwa Sprawiedliwości jako koordynatora nieodpłatnej pomocy prawnej. Natomiast różnice dotyczyły zakresu finansowania państwowego oraz uczestnictwa w pomocy prawnej

¹ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1534) oraz ustawa z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1467). Ustawa z 2018 r. zmieniła przepisy Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu postępowania karnego, Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ustawy o działach administracji, ustawy o radcach prawnych i prawa o adwokaturze.

ze strony samorządów prawniczych, organizacji pozarządowych, a także samorządów lokalnych².

Prace legislacyjne związane z uchwaleniem ustawy to swoiste *signum temporis* zaangażowania społecznego w przedmiocie wsparcia na rzecz osób pozostających w trudnej dla siebie sytuacji i jednocześnie aktywności ze strony podmiotów świadczących fachową pomoc prawną³.

Prace legislacyjne w latach 2011–2015

Już na wstępie należy zauważyć, że po wielu nieudanych próbach opracowania (i uchwalenia) kompleksowej ustawy, mającej za przedmiot zagadnienie nieodpłatnej pomocy prawnej – rozumianej na przestrzeni lat różnorodnie – nasuwała się konstatacja o swego rodzaju impasie w pracach nad wprowadzeniem tej instytucji. Ostatni z projektów zakładał powrót do pierwotnie funkcjonujących założeń, tj. objęcia ustawą pomoc prawną prowadzącą się wyłącznie do udzielania informacji prawnej. Wobec ścierania się prezentowanych przez będące u władzy ugrupowania polityczne koncepcji funkcjonowania systemu pomocy prawnej w kraju, poddawania ocenie szerokim gremiom specjalistów należało zrewidować dotychczasową aktywność i podjąć bardziej skonkretyzowane działania w oparciu wnioski, które dotychczas się pojawiły. Mimo lakoniczności projektu ustawy z dnia 15 października 2010 r., został on w istocie powtórzony w kolejnym z projektów mającym na celu unormowanie tej ważnej społecznie kwestii (projekt ustawy z dnia 8 lutego 2011 r. o nieodpłatnej informacji prawnej)⁴.

Od tego momentu aż do 2015 r., tj. daty uchwalenia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, w przestrzeni publicznej nie pojawił się żaden innowacyjny projekt ustawy normującej dostęp obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednakże w ciągu tych kilku lat miało miejsce kilka doniosłych z punktu widzenia rzeczowej problematyki wydarzeń, które wywarły znaczący wpływ na kształt późniejszych unormowań tej materii. Bez wątpienia na uwagę zasługuje działalność ówczesnego prezydenta Bronisława Komorowskiego, który już w orędziu prezydenckim ogłoszonym przed Zgromadzeniem Narodowym w dniu 6 sierpnia 2010 r. zaakcentował konieczność zrealizowania niezaspokojonych potrzeb społecznych w zakresie powszechnego dostępu do nieodpłatnej

² G. Wiaderek, *Miejsce organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa prawnego*, Warszawa 2017, s. 2–3.

³ Szerzej: A. Płoszka, *Publicznoprawny status osoby skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019.

⁴ <https://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-8/pomoc-i-edukacja-prawna/bezplatna-informacja-prawna-dzis-edukacja-jutro-pomoc.html> (data dostępu: 8.02.2025).

pomocy prawnej dla osób niezamożnych (ubogich)⁵. Zgodnie z publicznie złożonym zobowiązaniem do podjęcia aktywności w tym przedmiocie, 13 maja 2014 r. ogłoszona została przez Prezydenta RP tzw. *Zielona księga – dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*⁶. Znalazła się tam rekomendacja dotycząca utworzenia podmiotu, jakim miał być powiatowy rzecznik pomocy prawnej, wybierany i odwoływany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Do jego zadań należeć miało udzielanie informacji prawnej i podstawowej pomocy prawnej. Realizowanie form pomocy miało zostać powierzone podmiotom wyłonionym w drodze przetargu, tj. kancelariom, klinikom prawa i organizacjom pozarządowym. Natomiast udzielanie pomocy prawnej, tzw. kwalifikowanej, przewidziano w sprawach określonych jako trudne i powierzono te zadania adwokatom i radcom prawnym. Już wówczas postulowano utworzenie centralnej instytucji – Krajowej Rady Pomocy Prawnej, posiadającej kompetencje do formułowania ocen, kreowania standardów czy opracowywania rekomendacji, propozycji oraz wskazówek dotyczących funkcjonowania systemu. Ponadto zwrócono uwagę na konieczność objęcia obowiązkiem ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej podmiotów świadczących pomoc prawną.

Prace w przedmiotowej materii podjął także klub poselski Sojuszu Lewicy Demokratycznej w 2012 r. Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym był o tyle istotny dla analizowanej problematyki, gdyż dotyczył zagadnienia powierzenia zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej jednostce samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Zadania własne gminy miały bowiem obejmować również świadczenie bezpłatnego poradnictwa prawnego. Projekt ten wpłynął do Sejmu 22 lutego 2012 r. Po skierowaniu go do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 8 maja 2012 r. odbyło się pierwsze czytanie w komisjach, po którym do Sejmu wpłynęło stanowisko rządu. Jednak projekt ten został odrzucony 23 maja 2013 r., a idea powierzenia świadczenia bezpłatnej pomocy prawnej na poziomie gminy upadła⁷.

Z kolei Ministerstwo Sprawiedliwości w tym samym czasie również podjęło aktywność w przedmiocie dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej. Wśród inicjatyw ministerialnych w tym zakresie należy wskazać przede

⁵ <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta/wystapienia/art,54,oredzie-prezydenta-bronislawa-komorowskiego.html> (data dostępu: 11.02.2025).

⁶ „Zielona księga – dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących” to raport będący wynikiem kilkunastomiesięcznej debaty eksperckiej zawierającej *résumé* opracowane przez specjalistów z zakresu problematyki pomocy prawnej. Zawierała ona analizę funkcjonowania w Polsce tzw. quasi-systemu pomocy prawnej oraz rekomendacje dotyczące stworzenia pełnego systemu *in futuro* – <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebnepanstwo/aktualnosci/art,28,zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html> (data dostępu: 11.02.2025).

⁷ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=350> (data dostępu: 12.02.2025).

wszystkim na utworzenie Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości⁸.

Okres swoistej stagnacji ustawodawczej został przełamany wraz z pojawieniem się projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa z projektami aktów wykonawczych⁹. Z jego uzasadnienia wynikało, że projekt powstał w celu wykonania założeń strategii rozwoju określonych w uchwale nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020¹⁰, zawierającej gwarancję łatwiejszego dostępu do pomocy prawnej. Wpływ na wzmożoną aktywność zmierzającą do unormowania dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej miało także zapewnienie ówczesnego Prezesa Rady Ministrów Ewy Kopacz o utworzeniu programu „Prawo dla każdego”, gwarantującego bezpłatny dostęp do pomocy prawnej na poziomie lokalnym. Program miał być realizowany we współpracy z rządem, samorządem i organizacjami pozarządowymi¹¹. Fundamentem wprowadzanych regulacji miały być obowiązująca wówczas ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka¹² oraz projektowana ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa wraz z projektami aktów wykonawczych, stanowiąc trzon kolejnego etapu kreowania spójnego systemu pomocy obywatelom w pojmowanym szeroko wymiarze sprawiedliwości¹³. Podkreślano także, że dotychczasowa aktywność różnorodnych podmiotów w zakresie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego stanowiła jedynie ich działalność uboczną. Niewiele było zatem podmiotów, których

⁸ Obecnie funkcjonuje pod nazwą Departament Zawodów Prawniczych. Wyeliminowano z nazwy oznaczenia wskazujące na objęcie jego zadaniami problematyki dostępu do pomocy prawnej. Wśród zadań Departamentu Zawodów Prawniczych wymieniono opracowywanie rozwiązań służących zwiększeniu dostępności do profesjonalnej pomocy prawnej świadczonej przez przedstawicieli poszczególnych zawodów prawniczych.

⁹ Projekt stanowił druk nr 3338, datowany na 16 kwietnia 2015 r.

¹⁰ <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20120000882/O/M20120882.pdf> (data dostępu: 14.02.2025).

¹¹ *Exposé* premier Ewy Kopacz z dnia 1 października 2014 r., <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=C6D595FA9C8B248EC1257D6400434F13> (data dostępu: 14.02.2025).

¹² T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1228.

¹³ Problematyka „pomocowa” została dość dobrze opisana w krajowej literaturze. Chodzi tu następujące opracowania: W. Klaus, *Standardy usług a poradnictwo prawne*, Warszawa 2012; W. Florczak, *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, Warszawa 2012; P. Maranowski, A. Witkowska, *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich*, Warszawa 2012; O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019; B. Przywora, A. Wróbel, *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań porównawczoprawnych*, Warszawa 2020; B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, A. Witkowska, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.

zadania koncentrowałyby się wyłącznie wokół przedmiotowego zagadnienia (w tej grupie wymienić należy głównie biura porad obywatelskich, studenckie poradnie prawne, a w odniesieniu do podmiotów publicznych – ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie). Za koniecznością uchwalenia projektowanej ustawy przemawiał także nierównomierny dostęp obywateli do usług poradniczych, bo te skupione były wyłącznie w dużych ośrodkach miejskich. Za niewystarczające i nieprzystające do potrzeb społeczeństwa (szczególnie tego o niskim statusie materialnym) uznano przyznanie powiatowi (na mocy ustawy o pomocy społecznej¹⁴) zadań w zakresie prowadzenia poradnictwa specjalistycznego, w tym prawnego. Nie wypełniało też tej luki unormowanie zawarte w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹⁵, gdyż miało ono charakter wyłącznie informacyjny w zakresie udostępniania treści aktów prawnych.

Zasadniczo celem postulowanych w projekcie rozwiązań było stworzenie struktury zapewniającej dostęp do uzyskania porady prawnej przez osoby fizyczne, których sytuacja materialna bądź życiowa nie pozwalała na jej uzyskanie na zasadach wyznaczanych przez wolny rynek. Dostęp do informacji prawnej z kolei miał być zagwarantowany wszystkim osobom fizycznym. Projektowana ustawa zakładała również brak ingerencji w obowiązujące już przepisy odnoszące się do poradnictwa prawnego a struktura przez nią wyznaczana miała funkcjonować równolegle do już przyjętych unormowań. Z uzasadnienia projektu wynikało, że całość struktury ma się cechować uniwersalnością – zarówno w odniesieniu do dostępności, jak i zakresu przedmiotowego pomocy. W związku z założeniem o szerokim dostępie do pomocy prawnej uznano, że należy poszukiwać rozwiązań obniżających koszty funkcjonowania systemu, dlatego zaproponowano zaniechanie tworzenia nowych organów czy struktur organizacyjnych zajmujących się weryfikowaniem uprawnień do nieodpłatnej pomocy prawnej i wykorzystanie istniejących już instytucji. Warunek przyznania pomocy prawnej, określony w art. 3 ust. 1 pkt 1 przedmiotowego projektu, nie wyznaczał jednolitego kryterium. Poza wyznacznikiem dochodowym przepisy o pomocy społecznej określały także inne kryteria przyznania tej pomocy, stąd też uprawnione do otrzymania pomocy prawnej na gruncie rzezonego projektu ustawy były nie tylko te osoby fizyczne, które spełniały określone kryterium dochodowe, ale także te, które znalazły się w określonej sytuacji życiowej¹⁶.

¹⁴ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1283, 1572).

¹⁵ Dz.U. z 2011 r., Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.

¹⁶ Obowiązujący wówczas art. 7 ustawy o pomocy społecznej stanowił, że pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności

Warto także zauważyć, że ten projekt obligował beneficjenta pomocy prawnej (osobę uprawnioną na podstawie uzyskanego świadczenia z opieki zdrowotnej) – przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej – do złożenia pisemnego oświadczenia o niewydaniu wobec niej w okresie poprzednich 12 miesięcy decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Przewidziano także swego rodzaju rygory dla składanego przez uprawnionego do otrzymania pomocy oświadczenia, jakim była odpowiedzialność za fałszywe zeznania.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na art. 4 ust. 1 projektowanej ustawy, określający, jak na gruncie ustawy należy rozumieć nieodpłatną pomoc prawną i jakie działania mieszczą się w tym pojęciu. Zgodnie ze wskazanym przepisem obejmować ona miała nie tylko poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach, ale także wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego. Nieodpłatną pomoc prawną stanowiło również udzielenie pomocy w sporządzeniu pisma w przedmiotowym zakresie. W celu uniknięcia szeroko rozumianej kolizyjności z tego zakresu wyłączono udzielanie pomocy prawnej w sporządzaniu pism procesowych w toczących się już postępowaniach – przygotowawczym, sądowym i sądowno-administracyjnym. W związku z tym, że ustawa swym zakresem przedmiotowym obejmowała wyłącznie etap przedsądowy, wśród zadań z zakresu pomocy prawnej o charakterze nieodpłatnym znalazły się czynności zmierzające do przygotowania i wszczęcia postępowania przed sądem. Stąd też podmioty funkcjonujące po stronie usługodawców świadczyć miały pomoc w zakresie sporządzenia pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowno-administracyjne oraz sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. To ostatnie zadanie miało zapewnić kontynuację pomocy prawnej. Analogicznie jak w poprzednich projektach ustaw, również w tym zostały wprost określone wyłączenia z zakresu pomocy prawnej pewnego rodzaju spraw¹⁷.

Z kolei w odniesieniu do podmiotów świadczących pomoc prawną w ramach kreowanego systemu należy wskazać na konstrukcję wyłaniania adwokatów i radców prawnych do realizowania zadań z zakresu rzeczowego projektu przez właściwe organy obu samorządów zawodowych. Wzorce w tym zakresie zaczerpnięto z mechanizmu wyznaczania pełnomocnika z urzędu

w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej.

¹⁷ Zgodnie z art. 4 ust. 2 projektu pomoc prawna nie obejmowała spraw z zakresu prawa celnego, dewizowego, handlowego oraz z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

w postępowaniu cywilnym, które oceniono jako prawidłowo funkcjonujący model i w związku z tym warty recypowania. Ponadto podkreślano ważkość powstającego systemu obowiązków nałożonych na przedstawicieli tych zawodów zaufania publicznego, tj. zachowania tajemnicy zawodowej i ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, gwarantujących wysoki poziom udzielanej pomocy prawnej¹⁸.

Jednocześnie projektodawcy dostrzegali znaczenie bogatego doświadczenia organizacji pozarządowych w świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej. To organizacje pozarządowe jako pierwsze z podmiotów w zakres swoich zadań włączyły przecież świadczenie zorganizowanej pomocy prawnej na rzecz potrzebujących. Tym organizacjom, które aspirowały do stania się częścią tworzonego systemu pomocy prawnej, stawiano szereg wymogów¹⁹. Jednak warto zauważyć, że w sytuacji powierzenia do prowadzenia organizacji pozarządowej punktów pomocy prawnej nieodpłatna pomoc prawna mogła być świadczona przez szerszą grupę podmiotów, bez ograniczenia jej wyłącznie do adwokatów i radców prawnych²⁰.

Nieodpłatnej informacji prawnej poświęcono rozdział trzeci projektu ustawy. Informację prawną należało pojmować na gruncie projektu jako poinformowanie o obowiązujących aktach normatywnych, regulujących przedstawiony problem prawny lub jako poinformowanie o sposobach uzyskania pomocy w rozwiązaniu tego problemu (art. 16 projektu). Do zadań wojewody należeć miało prowadzenie wojewódzkiego centrum pomocy prawnej, które udzielać miało informacji prawnych wyłącznie za pośrednictwem infolinii. Projekt nie ustanawiał żadnych warunków czy kryteriów przyznania pomocy

¹⁸ Wykonywanie zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych podlegało monitorowaniu. Ponadto na starostów nałożono obowiązek przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej.

¹⁹ Art. 7 projektowanej ustawy określał warunki, których spełnienie uprawniało organizację pozarządową do ubiegania się o powierzenie jej zadań z zakresu pomocy prawnej, tj. posiadanie co najmniej dwuletniego doświadczenia w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnych. Inne warunki to obowiązek przedstawienia zawartych umów lub promes ich zawarcia z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub osobą, o której mowa w ust. 3 pkt 2, gwarancja należytego wykonania zadania, w szczególności przez złożenie pisemnego zobowiązania w zakresie zapewnienia poufności w związku z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej i jej dokumentowaniem a także zapewnienia profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności w sytuacji, gdy zachodził konflikt interesów.

²⁰ W art. 12 ust. 2 pkt 3 rzeczonego projektu wskazano doradcę podatkowego – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, czyli osobę, która ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, posiadała co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej oraz korzystała z pełni praw publicznych oraz miała pełną zdolność do czynności prawnych. Osoba taka nie mogła być także karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

polegającej na udzieleniu informacji prawnej, gdyż z założeń ustawy wynikało, że ten rodzaj pomocy ma charakter nieograniczony – uprawnione do ubiegania się o tę pomoc były wszystkie bez wyjątku osoby fizyczne. Udzielanie informacji prawnej powierzano organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego²¹.

Warto też zwrócić uwagę na kolejną składową, dopełniającą całość systemu, tj. zadania z zakresu edukacji prawnej społeczeństwa, wyznaczone projektowaną ustawą. Uzasadnienia dla jej wprowadzenia należy poszukiwać w konieczności aktywizacji społecznej obywateli i podniesienia ich świadomości prawnej. Działania edukacyjne obejmowały (w szczególności) upowszechnianie wiedzy o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, prawach i obowiązkach obywatelskich oraz mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów. Ponadto celem projektodawców była popularyzacja wiedzy w zakresie działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej, a także możliwości udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz w procesie tworzenia prawa.

Zadania wyznaczone przez ustawę określone zostały na gruncie projektu jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, realizowane przez powiat samodzielnie bądź też w porozumieniu z gminami (art. 7 projektu). Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w danym powiecie wyznaczana miała być określonym w projekcie ustawy mechanizmem. Stąd też każdemu z powiatów powierzano taką liczbę punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, która odpowiadała mnożnikowi służącemu ustaleniu wysokości dotacji przypadającej dla danego powiatu. Dlatego to z powiatem adwokat bądź radca prawny mieli zawierać umowę. Uprawnione do świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu były także organizacje pozarządowe, wylanianie w rocznym otwartym konkursie ofert²².

Z uwagi na takie rozwiązania, należało powiązać przyjęty algorytm obliczenia dotacji na potrzeby sfinansowania nieodpłatnej pomocy prawnej z założeniem o utworzeniu sieci pomocy prawnej, bazującej na co najmniej dwóch punktach pomocy prawnej w każdym powiecie. Taką opcję projektodawcy uznali za najbardziej efektywną ze względu na wypełnianie kryteriów dostępności i bliskości dla obywatela, jak i większe szanse na wyeliminowanie ryzyka zaistnienia konfliktu interesów w sytuacji funkcjonowania

²¹ Organizację pozarządową wylaniano do dnia 31 lipca każdego roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby to powierzenie, w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (zgodnie z art. 19 ust. 1 tego projektu).

²² Pojęcie otwartego konkursu ofert należało pojmować na gruncie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1491, 1761, 1940), do której odsyłał art. 12 ust. 2 projektu ustawy.

tylko jednego punktu w małym powiecie²³. Organizację systemu pomocy prawnej projekt powierzał Ministrowi Sprawiedliwości oraz innym organom administracji publicznej zgodnie z ich właściwością, czyli wojewodom i organom powiatu w związku z powierzonymi tej jednostce samorządu terytorialnego zadaniami.

W toku prac w Sejmie odbyły się trzy czytania projektu ustawy z dnia 16 kwietnia 2015 r. (13 maja 2015 r., 23 czerwca 2015 r. i 25 czerwca 2015 r.). W związku z poddaniem opiniowaniu projektu ustawy odpowiednio Prokuratorowi Generalnemu, Sądowi Najwyższemu, w ramach którego Biuro Studiów i Analiz opracowało uwagi do rządowego projektu ustawy, oraz Naczelnej Radzie Adwokackiej pojawiły się głosy krytyczne wobec poszczególnych rozwiązań tam proponowanych.

Chronologicznie jako pierwsza wpłynęła do Sejmu negatywna opinia Naczelnej Rady Adwokackiej, datowana na dzień 21 kwietnia 2015 r. Szczególnie krytycznie odniesiono się w niej do braku instrumentów eliminujących możliwość wielokrotnego korzystania przez uprawnionego z pomocy prawnej w danej (tej samej) sprawie. Taka sytuacja implikowała szereg zagrożeń, w tym w zakresie finansowania pomocy prawnej – skoro na ten cel przeznaczano określoną pulę środków. Multiplikowanie środków finansowych w ramach tworzonego systemu należało uznać za niepożądane, a także – z punktu widzenia celowości ustawy – za zupełnie nieefektywne. Równie zasadnym zastrzeżeniem sformułowanim przez Naczelną Radę Adwokacką było objęcie pomocą prawną w rozumieniu projektowanej ustawy osób, które korzystały już z pomocy pełnomocników (bez znaczenia pozostawał sposób ich ustanowienia – z wyboru bądź z urzędu). Skoro zatem opiniowana treść projektowanej ustawy nakierowana była na udzielanie przedsądowej pomocy prawnej, to za niekonsekwentne uznać należało świadczenie pomocy prawnej w sprawach, w których postępowania sądowe były już w toku. Ponadto trafnie dostrzeżono, że przyjęte kryteria udzielania pomocy w sposób aprioryczny definiowały objęte tą pomocą grupy osób – bez konieczności

²³ Z uzasadnienia projektu wynikało, że przy konstruowaniu tego mechanizmu uwzględniono dysproporcje w zakresie liczby mieszkańców w poszczególnych powiatach. Najmniej licznymi powiatami były wówczas powiat sejneński – 20 891 mieszkańców, powiat bieszczadzki – 22 204 mieszkańców, powiat węgorzewski – 23 693 mieszkańców, zaś wśród największych pod względem liczby mieszkańców wskazywano powiat m. Łódź – 711 332 mieszkańców, powiat m. Kraków – 758 992 mieszkańców, powiat m.st. Warszawa – 1 724 404 mieszkańców. Uznano, że w przypadku 20% najmniejszych powiatów dwa punkty pomocy w każdym z nich pozwolą efektywnie zapewnić dostęp do pomocy prawnej (stąd postanowiono, że mnożnik nie może być mniejszy niż 2). Liczba ludności powiatu zamykającego listę 20% najmniejszych (tu powiat łaski) podzielona przez dwa zakładane punkty pomocy prawnej to 25 344 – w zaokrągleniu 25 tys. – którą to liczbę przyjęto jako podstawę obliczania mnożnika, czyli liczby punktów pomocy prawnej w pozostałych powiatach. Z kolei w przypadku największego powiatu (Warszawa), mając na względzie istniejącą już sieć poradnictwa prawnego, zdecydowano ograniczyć liczbę punktów do 35, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3338> (data dostępu: 28.02.2025).

weryfikacji rzeczywistej potrzeby skorzystania przez określone kategorie osób z przewidzianych ustawą form pomocy²⁴.

Także poważne wątpliwości interpretacyjne budził brak definicji pojęcia „awaria techniczna” użytego w ustawie, której wystąpienie uprawniało do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej przez taką osobę (ta na skutek jej wystąpienia znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty). Jednocześnie wskazanie tej przesłanki w oderwaniu od jakiegokolwiek związku przedmiotowego z udzielaną nieodpłatną pomocą prawną budziło poważne wątpliwości. Przytoczone uwagi prowadziły do wnioskowania o niedopracowaniu rozwiązań ustawowych w odniesieniu do zakresu przedmiotowego ustawy i kryteriów jej przyznawania. Stąd też słusznie opiniodawcy zauważyli, że w tym zakresie ustawa powinna zostać zrewidowana. Niezrozumienie budziło także pozostawienie poza zakresem ustawowego unormowania zagadnienia świadczenia przez adwokatów i radców prawnych pomocy prawnej w postępowaniu administracyjnym. Należałoby bowiem zastosować system pomocy prawnej w postępowaniu administracyjnym na zasadach funkcjonujących w postępowaniach sądowych. Przyjęte w projekcie rozwiązanie uprawniało do wielokrotnego korzystania z pomocy prawnej na różnych etapach postępowania w tej samej sprawie. Ponadto krytyce poddano formę pomocy polegającą na sporządzeniu projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne²⁵, jako dublującej obowiązujące już rozwiązania w związku z funkcjonowaniem instytucji wyznaczenia pełnomocnika do sporządzenia pisma wszczynającego postępowanie w sprawie. Abstrahując od faktu, że sporządzenie takiego pisma najczęściej wymaga czasu, odznacza się w zdecydowanej większości wysokim stopniem skomplikowania i jest czynnością, za którą sporządzający takie pismo ponosi odpowiedzialność dyscyplinarną, należy wskazać, że udzielenie takiej pomocy mogłoby wyłączyć danego profesjonalistę od udzielania porad prawnych innym uprawnionym. Złożoność tej problematyki nie została jednak dostrzeżona przez projektodawców ustawy. Warto podkreślić, że uwagi poczynione przez Naczelną Radę Adwokacką wywierały bezpośredni wpływ na konieczność weryfikacji założeń w zakresie wysokości środków służących finansowaniu zadań wyznaczonych przez ustawę. Negatywny wydzźwięk społeczny – w konsekwencji przyjętych rozwiązań – miała sytuacja, w której pismo wszczynające postępowanie było opracowywane przez innego prawnika

²⁴ W sposób negatywny Naczelna Rada Adwokacka zaopiniowała rozwiązanie, w którym projekt ustawy uprawniał do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach systemu wszystkie osoby, m.in. te, które posiadały ważną Kartę dużej rodziny, czy też osoby, które ukończyły 75 lat – te bowiem nie zawsze muszą być osobami o niskim statusie materialnym (Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 21 kwietnia 2015, druk nr 3338, s. 2).

²⁵ Wprost wskazano, że pkt 4, stanowiący, że zakres przedmiotowy przedsądowej pomocy prawnej obejmował także „sporządzenie projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne”, został dodany do art. 4 ust. 1 przedmiotowej ustawy pod wpływem uwag podniesionych przez organizacje pozarządowe.

niż ten, który następnie na skutek wniesienia tego pisma miałby tę konkretną sprawę prowadzić. Z kolei samo powierzanie sporządzania pism wszczynających postępowanie również przez prawników (a nie wyłącznie przez adwokatów i radców prawnych) jawiło się jako zupełne niezrozumienie specyfiki wykonywanego przez profesjonalne podmioty zawodu²⁶.

Naczelna Rada Adwokacka słusznie, a tym samym stanowczo, zaoponowała przeciwko dopuszczalności świadczenia usług prawnych w ramach ustawy przez osoby nieposiadające uprawnień zawodowych, nawet w sytuacji świadczenia tej pomocy za pośrednictwem organizacji pozarządowych²⁷. Niezrozumiałe bowiem pozostawało wyłączenie z tej struktury aplikantów adwokackich (jako lepiej przygotowanych zawodowo niż „niezawodowcy”) przy jednoczesnym objęciu systemem pomocy prawnej prawników.

Wątpliwości budził także szereg innych zagadnień, w tym w zakresie organizacji świadczenia pomocy prawnej, w szczególności w odniesieniu do adwokatów, a dotyczących wyznaczania kilkugodzinnego dyżuru, bez pewności, że jakikolwiek uprawniony w danym dniu zgłosi się po poradę prawną. Naczelna Rada Adwokacka zdecydowanie sprzeciwiła się także nałożeniu na adwokatów obowiązków o charakterze przymusowym, które niewątpliwie winny być wynagradzane na zasadach rynkowych. Sformułowany w tym przedmiocie postulat odnosił się do konieczności wyraźnego wskazania w ustawie, że to dziekani okręgowych rad adwokackich udostępniają listę adwokatów, którzy wyrazili wcześniej wolę uczestniczenia w wykonywaniu tego zadania. Nie do zaakceptowania okazało się także rozwiązanie w zakresie proporcji (w istocie dysproporcji) wyznaczenia liczby punktów pomocy obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych oraz tych obsługiwanych przez organizacje pozarządowe, z wyraźną przewagą tych ostatnich. Istotne zagadnienie z punktu widzenia gwarancji świadczonych usług stanowiło także uregulowanie w zakresie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone przez nienależyte wykonanie usługi. Stąd też suma ubezpieczenia stanowić winna kwotę realną, gwarantującą możliwość pełnego zaspokojenia roszczeń przez wszystkich zainteresowanych, tym bardziej że ryzyko wyrządzenia takiej szkody wzrastać musi przecież w przypadku osób nieposiadających doświadczenia procesowego²⁸.

²⁶ Zagrożeń dla uprawnionych do otrzymania pomocy w przyjęciu tego rozwiązania należało upatrywać również w braku obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

²⁷ Włączenie prawników niebędących adwokatami czy radcami prawnymi do działalności w ramach systemu pozwalało przypuszczać, że mogą wzrosnąć koszty udzielania porad przez osoby niewykwalifikowane, gdyż te potrzebują znacznie więcej czasu na rozwiązanie danego problemu niż adwokaci czy radcowie prawni. Tym bardziej nieuzasadnione były twierdzenia, że włączenie tzw. nieprofesjonalistów do systemu miałoby przynieść jakiejkolwiek oszczędności dla budżetu, z którego finansowano przecież pomoc prawną.

²⁸ Wśród zagadnień negatywnie zaopiniowanych pojawiły się również kwestie lokalowe, tj. brak wskazania, czy i gdzie mają być zlokalizowane punkty pomocy prawnej (lokalę gminy/powiatu

Projekt ustawy został natomiast w swoich zasadniczych założeniach zaaprobowany przez Prokuratora Generalnego w opinii z dnia 5 maja 2015 r.²⁹ Pewne zastrzeżenia budziło założenie projektu w zakresie, w którym połowa punktów nieodpłatnej pomocy prawnej powierzona do prowadzenia organizacjom pozarządowym świadczyć miała usługi o wyraźnie niższych gwarancjach jakości w stosunku do usług świadczonych przez adwokatów i radców prawnych³⁰. Poważnym brakiem wyartykułowanym w tej samej opinii było nieobjęcie projektem ustawy szczegółowych zasad wynagradzania osób świadczących pomoc prawną, szczególnie w odniesieniu do osób świadczących pomoc prawną w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

Uwagi wytknięte przez Biuro Studiów i Analiz Sądu Najwyższego skupiały się wokół zagadnienia dotyczącego uwzględnienia w tworzonej systemie pomocy prawnej obecności aplikantów adwokackich i radcowskich na takich zasadach, na jakich funkcjonuje zastępstwo procesowe adwokatów i radców prawnych. Świadczenie usług przez osoby, które nie są adwokatami, radcami prawnymi, doradcami podatkowymi czy aplikantami również nie uzyskało aprobaty opiniujących, którzy w takim rozwiązaniu upatrywali realnych zagrożeń. Po raz kolejny zwrócono uwagę na fakt powierzenia sporządzania projektów pism wszczynających postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne osobom nieposiadającym odpowiednio wysokich kwalifikacji oraz na rodzące daleko idące skutki dla uprawnionych, rzutujące na rozstrzygnięcia sądowe. Wyraźnie wskazano, że nie jest rozwiązaniem pożądanym, ażeby w ramach finansowania publicznego świadczeniodawcy nie ponosili odpowiedzialności odszkodowawczej wobec korzystających z pomocy prawnej – a takie rozwiązanie zawarto w opiniowanym projekcie. Słusznie zauważono, że standardy świadczenia usług, będące w istocie fundamentem funkcjonowania osób należących do zawodów zaufania publicznego (adwokatów i radców prawnych, w tym we wskazanym zakresie aplikantów tych

lub znajdujące się w kancelariach adwokackich czy radcowskich), udostępnianie baz aktów prawnych przez adwokatów osobom uprawnionym, koszty nabycia licencji, brak możliwości udostępniania ich osobom trzecim, koszty nabycia sprzętu komputerowego i zapewnienia łącza internetowego, preferencji organizacji pozarządowych w zakresie liczby przedstawicieli delegowanych do Rady, wprowadzenie ustawowego zadania samorządu zawodowego polegającego na współdziałaniu z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnieniu nieodpłatnej pomocy prawnej, w sytuacji w której samorząd zawodowy nie ingeruje w zadania jednostek samorządu terytorialnego i jako taki nie jest beneficjentem dotacji pokrywających koszty realizacji tego (nowego) zadania. Ponadto uwagi dotyczyły terminu przekazania list adwokatów zainteresowanych świadczeniem usług prawnych na zasadach wyznaczonych przez ustawę (termin 30-dniowy został uznany za niemożliwy do zachowania), braku przepisów, wskazujących na to, że usługi prawne świadczone przez adwokatów i radców prawnych nie podlegają podatkowi od towarów i usług.

²⁹ <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/4C1A7F2DFFD9B10AC1257E3F00300672/%24File/3338-002.pdf> (data dostępu: 24.02.2025).

³⁰ Chodziło tu o kwestie niepodlegania odpowiedzialności zawodowej, obowiązkowemu ubezpieczeniu odpowiedzialności cywilnej i obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej adwokata.

zawodów), są obce pozostałym podmiotom niepodlegającym zasadom etyki zawodowej, odpowiedzialności dyscyplinarnej czy właśnie gwarancjom wynikającym z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Tożsame zastrzeżenia podniesione przez Naczelną Radę Adwokacką znalazły się w opinii przygotowanej przez Sąd Najwyższy i dotyczyły swego rodzaju niedookreśloności (być może nawet pewnej niedbałości w procesie opracowania projektu) pojęć, takich jak klęska żywiołowa, katastrofa naturalna czy awaria techniczna. W tym zakresie ustawa nie przewidywała bowiem tzw. słowniczka pojęć i nie wskazywała, jak należy rozumieć na gruncie rzeczowanej ustawy te pojęcia. Nie znalazło się tam również odesłanie do definicji zawartych w innych aktach prawnych, budząc tym samym zasadnicze wątpliwości interpretacyjne, mające przecież bezpośredni skutek praktyczny. Kwestia ta wydawała się o tyle istotna, gdyż dotyczyła zakresu podmiotowego opiniowanej ustawy, a więc kręgu osób, które z tej pomocy miały prawo skorzystać. Wskazane mankamenty ustawy doprowadziły do konstatacji, że w proponowanym kształcie projekt nie zasługiwał na akceptację podmiotu opiniującego. Finalnie to wyłącznie Prokurator Generalny zaaprobował prawie w całości przedstawiony mu do opiniowania projekt (sformułowano jednak kilka zastrzeżeń).

Równocześnie 24 lipca 2015 r. Senat rozpatrzył ustawę, ale zgłosił przy tym 13 poprawek. Wśród nich znalazła się propozycja skreślenia art. 3 ust. 1 pkt 4, stanowiącego, że nieodpłatna pomoc prawna obejmuje także sporządzenie pierwszego projektu pisma procesowego w sprawie. Uzasadnieniem tej zmiany było przekonanie, że ta forma pomocy na gruncie wspomnianej ustawy jest zbędna, gdyż to sąd jest władny do wyznaczenia profesjonalnego pełnomocnika do tej czynności przed wszczęciem postępowania.

Ponadto za poważny mankament uznano uregulowanie zawarte w art. 4 ust. 3 ustawy, w którym wskazano, że udzielona pomoc prawna nie stanowi przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podkreślono, że wszelkie wyłączenia czy ograniczenia w tym zakresie zgodnie z zasadami prawidłowej techniki prawodawczej powinny znajdować się w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych. Za nieprawidłowe uznano zatem sformułowanie wyłączenia od tego podatku w ustawie regulującej dostęp osób fizycznych do pomocy prawnej.

Wypada także odnieść się do stanowiska Senatu w zakresie wyznaczenia przez ustawę kręgu osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej. Uprawnionymi – zgodnie ze zgłoszoną poprawką – powinny być osoby fizyczne zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przesłanka zamieszkiwania na terytorium RP znana była bowiem ustawodawstwu wyznaczającemu krąg podmiotów, którym przysługiwało prawo podmiotowe do świadczeń o charakterze socjalnym. Stąd też w ocenie Senatu w tym zakresie należało dokonać modyfikacji. Nie tylko określenie kręgu podmiotów na gruncie komentowanego projektu budziło poważne wątpliwości, ale także

okoliczności towarzyszące udzieleniu pomocy prawnej w punkcie, tj. charakteru złożonego bez beneficjenta oświadczenia o niezamieszalności.

Za poważne uchybienie w procesie legislacyjnym uznano także brak definicji tzw. nadzwyczajnych zdarzeń (klęska żywiołowa, katastrofa naturalna, awaria techniczna). Warto zauważyć, że na tę okoliczność zwrócili uwagę niemal wszyscy opiniujący projekt (za wyjątkiem Prokuratora Generalnego). Senat uznał za celowe i tym samym eliminujące wszelkie wątpliwości odesłanie do definicji zawartych w art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej³¹.

Uszczegółowienia normatywnego wymagało również – w ocenie Senatu – zagadnienie dostępu do bazy aktów prawnych. Sformułowanie użyte w projekcie nasuwało bowiem wątpliwości w zakresie wykładni. Interpretacja przyjęta przez Senat prowadziła do wniosku, że to świadczący pomoc adwokat lub radca prawny winien sobie zapewnić ten dostęp, a nie każdemu z uprawnionych do uzyskania pomocy.

Słusznie też podniesiono, że to okręgowe rady adwokackie i rady okręgowych izb radców prawnych powinny odpowiadać za wyznaczanie adwokatów i radców prawnych (analogicznie jak w postępowaniach sądowych) do udzielania pomocy prawnej w rozumieniu założeń projektowanej ustawy. Zobligowanie do tych czynności dziekanów właściwych izb nie znajdowało żadnego merytorycznego uzasadnienia. Tym bardziej trudne do zaakceptowania okazało się także rozwiązanie zawarte w art. 11 ust. 12 ustawy w zakresie odpowiedniego stosowania art. 10 ust. 2, obligującego starostów do przekazywania dziekanom okręgowych rad adwokackich i rad okręgowych izb radców prawnych (czyli informacji dotyczących lokalizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz harmonogramu wskazującego dni i godziny, w których będzie udzielana pomoc prawna).

Założenia ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej

Zwieńczeniem wcześniejszego procesu legislacyjnego było podpisanie w dniu 5 sierpnia 2015 r. ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej³². Zestawienie pierwotnych założeń projektu (druk nr 3338) z rozwiązaniami przyjętymi w uchwalonej ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej prowadzi do wniosków, że zakres przedmiotowy nieodpłatnej pomocy prawnej pozostał niezmieniony.

³¹ T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 112.

³² <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20150001255/O/D20151255.pdf> (data dostępu: 9.02.2025).

Modyfikacje polegały na przeredagowaniu treści art. 4 projektu (w stosunku do art. 3 uchwalonej ustawy, definiującego nieodpłatną pomoc prawną). Również wyłączenia z zakresu tej pomocy nie wykazują zasadniczych odmienności³³. Natomiast należy podkreślić, że zakres podmiotowy ustawy został rozszerzony w stosunku do projektowanych rozwiązań. W kategorii, której czynnikiem decydującym jest wiek uprawnionego, ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. rozszerzyła tę kategorię o osoby, które nie przekroczyły 26 lat, a także o osoby, które ukończyły 65 lat (projekt ustawy zakładał objęcie nieodpłatną pomocą prawną osób wyłącznie powyżej 75 roku życia). Pozostałe kryteria, których spełnienie uprawniało do otrzymania pomocy w ramach ustawy, co do zasady nie uległy zmianom.

Jednocześnie uchwalona ustawa objęła swym zakresem aplikantów adwokackich i radcowskich po stronie świadczeniodawców – jednakże pod warunkiem wystąpienia szczególnie uzasadnionych przypadków oraz upoważnienia przez adwokata lub radcę prawnego (art. 5 ustawy). Pierwotnie projekt ustawy nie zakładał włączenia aplikantów w tworzoną strukturę pomocy prawnej. Brak aprobaty opiniujących projekt doprowadził do zrewidowania tego założenia, stąd też katalog osób udzielających pomocy prawnej na gruncie ustawy został rozszerzony o te podmioty. Postulatem podmiotów opiniujących urzeczywistnionym w uchwalonej ustawie stało się wskazanie w umowie zawieranej przez adwokata lub radcę prawnego z powiatem konieczności uregulowania zasad zapewnienia dostępu do bazy aktów prawnych, umożliwiających udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej³⁴.

Należy przy tym odnotować, że nieodpłatna informacja prawna na gruncie uchwalonej ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. weszła w zakres definicji nieodpłatnej pomocy prawnej. Pierwotnie, zgodnie z założeniem projektodawców, nieodpłatnej informacji prawnej poświęcono rozdział trzeci projektu (art. 15–22), normujący w sposób szczegółowy zasady udzielania informacji prawnej za pośrednictwem infolinii telefonicznej. Regulacja dotycząca nieodpłatnej informacji prawnej w istocie – na gruncie już uchwalonej ustawy – sprowadzała się do „poinformowania osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach” (art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.).

³³ Zgodnie z treścią art. 3 ust. 2 ustawy z 2015 r. nieodpłatna pomoc prawna nie obejmowała „spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do jej rozpoczęcia”. Wersja projektowa zakładała z kolei nieobjęcie nieodpłatną pomocą prawną „spraw z zakresu prawa podatkowego w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej oraz spraw z zakresu działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności”. Pozostałe kategorie spraw, czyli np. z zakresu prawa celnego, dewizowego oraz handlowego, ujęte zostały tak samo na gruncie obu rozwiązań.

³⁴ Podkreślenia wymaga fakt, że projekt ustawy nakładał obowiązek w tym zakresie na adwokata lub radcę prawnego (w art. 10 ust. 2 pkt 5). Takie postanowienie miało być jednym z elementów umowy łączącej wskazane podmioty (adwokatów i radców prawnych) z powiatem.

Zestawienie projektu ustawy z uchwaloną ustawą w przedmiocie edukacji prawnej społeczeństwa, stanowiącej nieodzowny element systemu pomocy prawnej, prowadzi do wnioskowania o niewielkim wręcz zakresie ingerencji w projektowane założenia. Natomiast rozszerzeniu uległ katalog podmiotów uprawnionych do realizowania zadań z zakresu edukacji prawnej. Poza podmiotami uprawnionymi na gruncie przepisów normujących działalność pożytku publicznego i wolontariat, znalazły się tam również uczelnie prowadzące studia wyższe na kierunku prawo oraz samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych oraz doradców podatkowych (art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r.).

Nie budziła wśród opiniujących projekt ustawy wątpliwość konieczności powołania organu posiadającego opiniodawczo-doradczy charakter, tj. Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej³⁵. W zakresie jej zadań znalazła się analiza wykonywania zadań objętych zakresem nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, której efekty docelowo miały służyć udoskonalaniu świadczenia pomocy prawnej w ramach ustawy i wprowadzać jednolite standardy świadczenia tych usług. Ustawodawca w katalogu zadań tego organu opiniodawczo-doradczego Ministra Sprawiedliwości umieścił również zgłaszanie propozycji zmierzających do usprawnienia organizacji udzielania pomocy w zakresie wyznaczonym przez ustawę. Poza inicjatywą postulowania określonych rozwiązań zwiększających efektywność świadczenia form pomocy przewidziano również kompetencje opiniodawcze tego organu w odniesieniu do aktów prawnych regulujących problematykę nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Warto zauważyć, że kompetencje opiniodawcze Rady obejmowały także inne sprawy z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z 2015 r.

Unormowania dotyczące zagadnienia finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej w kształcie określonym w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. nie wykazują zasadniczych różnic. Zasady i tryb finansowania systemu nie uległ zmianom w zestawieniu z projektowanymi założeniami. Należy przypomnieć, że ustawodawca w uchwalonej ustawie wśród zadań z zakresu pomocy prawnej nie przewidział zadania polegającego na udzielaniu informacji prawnej, stąd też finansowanie tego rodzaju pomocy (immanentnie związanego *ut de re* z procesem udzielania pomocy prawnej) nie znalazło podstaw prawnych w komentowanej ustawie. Brak wyodrębnienia tego zadania nie wpływał na zasady określania wysokości dotacji celowej udzielanej powiatom

³⁵ W konsekwencji zmiany tytułu projektowanej ustawy z ustawy „o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa” na ustawę „o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej” zmieniono też nazwę organu opiniodawczego-doradczego na gruncie projektu ustawy, określonego jako Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnej Informacji Prawnej oraz Edukacji Prawnej Społeczeństwa.

z przeznaczeniem na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej³⁶, tym bardziej że zgodnie z projektowaną ustawą koszty realizacji zadania, polegającego na zapewnieniu organizacji i funkcjonowania infolinii telefonicznej, miał ponosić Minister Sprawiedliwości. Finansowanie udzielania pomocy prawnej pochodziło z kolei z budżetu państwa w części odnoszącej się do budżetów wojewodów. Bez zmian pozostał sposób finansowania, tj. udzielanie dotacji celowej powiatom.

Jednocześnie ustawa uchwalona w takim kształcie budziła szereg zastrzeżeń już w toku procesu legislacyjnego. Początkowy etap jej funkcjonowania w realiach społecznych nie tylko nie wyeliminował tych wątpliwości, ale także doprowadził do ich multiplikacji. Społeczeństwo (szeroko rozumiane w mediach) zaczęło dostrzegać mankamenty w istocie fundamentalnych rozwiązań systemowych. Zweryfikowanie trafności założeń nastąpiło dosyć szybko – zaledwie po upływie kilku miesięcy obowiązywania ustawy zaczęły sypać jeszcze liczniej krytyczne głosy, już nie tylko ze strony ekspertów, ale także samych beneficjentów pomocy.

Okres po wejściu w życie ustawy z 2015 r.

Zasadniczymi argumentami przemawiającymi za koniecznością zrewidowania przyjętych wcześniej założeń było zbyt wąskie określenie katalogu

³⁶ Art. 20 ust. 1 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. stanowi, że dotacja na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest przeznaczana w 97% na wynagrodzenia z tytułu umów zawieranych przez adwokatów i radców prawnych z powiatem, której przedmiot stanowiło udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. W sytuacji powierzenia prowadzenia połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego w trybie rzeczowej ustawy dotację przeznaczano na rzecz wyłonionej organizacji, pozostałe 3% z przeznaczeniem na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadania. Punktem wyjścia do oznaczenia wysokości dotacji była kwota bazowa, zaś dla obliczenia mnożnika – liczba mieszkańców powiatu, przyjęta według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalona przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Liczbę mieszkańców danego powiatu, ustaloną zgodnie ze zdaniem poprzedzającym, należało podzielić na 25 000. Sam mnożnik nie mógł być mniejszy niż 2 i większy niż 35. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą należało zaokrąglić w górę, do liczby całkowitej – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku była równa lub wyższa niż 5, w dół – jeśli pierwsza cyfra po przecinku była niższa niż 5. W celu określenia wysokości dotacji należało iloczyn kwoty bazowej i mnożnika pomnożyć razy 12 (ust. 2–4 ustawy). Kwota bazowa natomiast określana była przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu – corocznie w drodze rozporządzenia, przy uwzględnieniu limitu wydatków budżetu państwa, będącego skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, określonych w analizowanej ustawie na lata 2016–2025 i stanowiącego kwotę 1 047 706 318 zł. Czynnikiem kształtującym wysokość kwoty bazowej był nie tylko określony w ustawie maksymalny limit wydatków, ale także potrzeba zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Stąd też kwota ta stanowiła wypadkową obu tych czynników, tak by bazowanie na matematycznych wyliczeniach nie doprowadziło do uszczerbku dla właściwej (efektywnej) organizacji tworzonego systemu.

podmiotów uprawnionych do otrzymania pomocy, gdyż aktualne na gruncie ówczesnej ustawy rozwiązanie pozostawało w opozycji do jednej z idei przyświecających kreowaniu tego systemu, tj. założenia o powszechności dostępu do pomocy prawnej. Podnoszone uchybienie dotyczyło fundamentalnego zagadnienia, czyli podstaw funkcjonowania systemu pomocy prawnej, a liczba negatywnych opinii pojawiających się w sferze publicznej musiała w konsekwencji prowadzić do zmian ustawowych. W wyniku rosnącej dezaprobaty wobec przyjętych założeń Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP na posiedzeniu w dniu 12 maja 2016 r. zarekomendowała przeprowadzenie kontroli (audytu) dotyczącej realizacji ogólnopolskiego systemu pomocy prawnej oraz edukacji prawnej³⁷.

Wskazywano także wyraźnie na szereg mankamentów przyjętej regulacji, czyli brak skuteczności przyjętych w ustawie rozwiązań, nieefektywność wyrażającą się w różnych aspektach funkcjonowania systemu, począwszy od występowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej, po finansowanie pomocy ze środków publicznych, mimo niezgłoszenia się żadnego beneficjenta z wnioskiem o pomoc w czasie dyżuru (zjawisko to określano mianem tzw. pustych dyżurów).

Wszelkie zastrzeżenia formułowane wobec przyjętych rozwiązań ustawowych skondensowane zostały w jednym obszernym dokumencie, choć rozproszenie dostrzeżonych uchybień nie mogło wpłynąć korzystnie na proces „uzdrowienia” tej regulacji. Uznano, że środkiem, który urzeczywistni osiągnięcie tego celu, jest monitoring funkcjonowania systemu pomocy prawnej, zaś wnioski wypływające z tej obserwacji, stanowiące docelowo fundament nowelizacji ustawy, wyrażone zostały w *Raporcie końcowym z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*, z grudnia 2016 r.³⁸ Należy podkreślić, że pierwsze konkluzje i rekomendacje pojawiły się jeszcze latem 2016 r. w raporcie cząstkowym z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Celem tej aktywności Instytutu Spraw Publicznych było „przyjrzenie się praktycznym skutkom działania ustawy – z perspektywy obywateli, odbiorów pomocy prawnej”. Owa perspektywa

³⁷ <https://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/1EC636E5B498982DC1257FB900491CD9/%24File/0059908.pdf> (data dostępu: 24.02.2025).

³⁸ Raport powstał w ramach programu „Wspieranie organizacji pozarządowych 2016 – Obywatel i Prawo” polsko-amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych. Przyczynkiem do wcielania w życie tej inicjatywy były negatywne opinie ekspertów na temat kształtu uchwalonej ustawy i konsekwencji z tego wynikających dla oceny jego efektywności – zob. http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/pdf/RAPORTKOCOWYZMONITORINGU_FUNKCJONOWANIAfinal.pdf (data dostępu: 24.02.2021). Negatywne oceny pochodziły nie tylko ze środowisk organizacji pozarządowych, ale także od samorządów lokalnych i korporacji prawnych. Badaniem objęto okres od stycznia do listopada 2016 r. – <https://publicystyka.ngo.pl/bezplatne-poradnictwo-prawne-po-roku-instytut-spraw-publicznych-monitorowal-dzialanie-systemu> (data dostępu: 24.02.2025).

obejmowała w szczególności organizacje pozarządowe z uwagi na istnienie poważnych wątpliwości co do tego, czy ich sytuacja nie ulegnie pogorszeniu na skutek wdrożenia rozwiązań ustawowych. Wyniki badania obejmowały dwa pierwsze kwartały 2016 r. Wnioski płynące z obserwacji obnażyły wszystkie „niedostatki” ustawy, również te zauważone w toku procesu legislacyjnego. Stąd też należy w tym miejscu przytoczyć dane statystyczne wyrażające w sposób ilościowy efektywność wdrażania unormowań ustawy i które w dalszej perspektywie stanowiły fundament inicjowanych zmian. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej miały rozpocząć działalność z dniem 1 stycznia 2016 r. w łącznej liczbie w skali kraju wynoszącej 1524, jednakże aż 82 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej w styczniu 2016 r. nie zostały uruchomione. Sytuacja uległa zmianie w lutym 2016 r. – wtedy też wszystkie punkty nieodpłatnej pomocy prawnej działały w liczbie wyznaczonej przez ustawę. Miesięczne opóźnienie w pełnym uruchomieniu tej struktury bez wątpienia nie pozostało bez wpływu na ocenę jego funkcjonowania, w tym uwidocznioną w danych statystycznych, skoro przez ten czas system nie działał zgodnie z oczekiwaniami ustawodawcy. Rozdzielenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej między adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe wyrażał stosunek 882 do 743³⁹. W pierwszym kwartale 2016 r. udzielono 98 988 „porad” (nomenklaturę używaną przez Ministerstwo Sprawiedliwości dla określenia usługi prawnej świadczonej w ramach systemu należało uznać za niewłaściwą, gdyż ta nie zawsze stanowiła poradę prawną *sensu stricto*). W drugim kwartale odnotowano niewielki wzrost liczby świadczonych usług, tj. 99 858, czyli zdecydowanie więcej, bo 62 795 usług udzielili adwokaci i radcowie prawni, organizacje pozarządowe, którym powierzono prowadzenie punktów, udzieliły ich 37 063. Trzeci kwartał przyniósł spadek do liczby 96 033 (59 670 – usługi świadczone przez adwokatów i radców prawnych, 36 363 – usługi zrealizowane w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe).

Z treści raportu końcowego wynikało, że przy przystąpieniu do badania wystąpiły trudności w oszacowaniu liczby osób uprawnionych do skorzystania z pomocy prawnej oferowanej w ramach systemu. Konieczne stało się skorzystanie z danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny, z których wynikało, że pod koniec 2015 r. liczba osób w wieku 18–25 wynosiła ok. 3,4 mln, osób powyżej 65 roku życia było ok. miliona. Za podstawę badań przyjęto rok 2014, w zakresie w którym odnosił się do osób korzystających z form pomocy przewidzianych przez przepisy o pomocy społecznej

³⁹ Do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach tworzonego systemu zgłosiło się 2999 adwokatów i 2810 radców prawnych (łącznie 5809). Liczba ofert pochodzących od organizacji pozarządowych to 1644 – zob. s. 14 dokumentu: <http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/pdf/RAPORTKONCOWYZMONITORINGUFUNKCJONOWANIAfinal.pdf> (data dostępu: 25.02.2025).

w wieku od 26 do 64 lat – ta liczba wynosiła 0,7 mln. Na podstawie tych danych wyprowadzono wnioski, że od rozpoczęcia funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej do czasu przeprowadzenia badania z nieodpłatnej pomocy prawnej skorzystało mniej niż 3% uprawnionych. Tak niski wynik budził zdumienie z kilku powodów. Po pierwsze, biorąc pod uwagę założenie o powszechności dostępu, ustawodawca nie spodziewał się tak rażąco słabego zainteresowania usługami nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Po drugie, rosnące społecznie oczekiwania co do uregulowania ustawowego tej podnoszonej w opinii publicznej kwestii mogło wskazywać na to, że społeczeństwo skorzysta z nieodpłatnej pomocy prawnej chętniej, niż wskazywał na to wynik szacunkowych badań. Po trzecie, należało uznać, że społeczeństwo polskie nie darzy zaufaniem instytucji nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Sytuacja taka mogła wynikać z nieufności do tego, co nieznane albo też z powodu braku zaufania do państwa i struktur przez niego wykreowanych. Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że wyraźna niechęć społeczeństwa do uczestniczenia w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej wynikała z niespełnienia oczekiwań odnoszących się do wypełnienia idei poradnictwa. Przyczyn niepowodzenia w tym przedmiocie upatrywać można również w braku wnikliwej analizy postulowanych rozwiązań, a w szczególności ich skutków, które doprowadziły do uchwalenia ustawy niewystarczająco dopracowanej legislacyjnie. Wąsko oznaczone kryterium podmiotowe skutkowało wyeliminowaniem znacznej części społeczeństwa z kręgu potencjalnych beneficjentów pomocy prawnej. Ponadto niezrozumiałe pozostawały niektóre z kryteriów uprawniających do skorzystania z tej pomocy, jak chociażby posiadanie ważnej Karty dużej rodziny czy niedefiniowane przecież wystąpienie klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, skutkujące powstaniem zagrożenia lub poniesieniem straty przez osobę ubiegającą się o pomoc.

Wątpliwości zgłaszane w toku procesu legislacyjnego przez organizacje pozarządowe pozostały aktualne także po uchwaleniu ustawy. Ustawodawca bowiem w niewielkim, wręcz marginalnym, stopniu przyjął zastrzeżenia formułowane przez te podmioty. Za niewłaściwe należy uznać pominięcie postulatów tych podmiotów, które miały największe doświadczenie w udzielaniu tego rodzaju usług, czyli nie tylko organizacji pozarządowych, ale także tych pochodzących ze strony naczelnich organów samorządów prawniczych – adwokackiego i radcowskiego.

Wszystkie te czynniki, choć w różnym stopniu, przyczyniły się jednak do wyprowadzenia wniosków o nieużyteczności i nieefektywności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej sformułowanych przez monitorujących jego funkcjonowanie. Warto zwrócić szczególną uwagę na kilka uwag wynikających z obserwacji i danych statystycznych. Przede wszystkim większość z udzielonych „porad” dotyczyła prawa cywilnego, z wyłączeniem prawa rzeczowego

i spadkowego, przy czym aż 77% udzielonych usług stanowiło wyłącznie udzielenie informacji prawnej. Zestawienie tych dwóch danych prowadzi do konkluzji, że ustawodawca zbyt mały nacisk położył na informowanie społeczeństwa, wyrażającego się m.in. w edukacji prawnej, która (przynajmniej w tytulaturze) została przyjęta co prawda w uchwalonej ustawie, ale nie przyznano jej odpowiedniego znaczenia w całej strukturze systemowej. Założenie o efektywności systemu ma bowiem szansę się ziścić dopiero w sytuacji, gdy społeczeństwo będzie posiadać wysoką świadomość prawną. W uproszczeniu można to skomentować w ten sposób, że jeśli społeczeństwu brakuje wiedzy o podstawowych instytucjach prawnych i dalej – elementarnej wiedzy o tym, do kogo i gdzie ma się zgłosić, nie można mówić o społeczeństwie obywatelskim. Wówczas można wyłącznie traktować ją jako ideę, do której społeczeństwo dopiero dąży, ale nie osiągnęło jeszcze maksymalnego pułapu.

Brak było także w przedmiotowej ustawie warunków do uzyskania przez beneficjenta komplementarnej pomocy. Pierwszy z podstawowych elementów systemu pomocy prawnej, dotyczący edukacji prawnej, nie miał szansy na prawidłowe funkcjonowanie. Jak wynikało bowiem z sondażu przeprowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej na potrzeby prowadzonej kontroli, blisko 90% Polaków nie odczuwało potrzeby skorzystania w 2016 r. z pomocy prawnej, a ponad 40% społeczeństwa w ogóle nie posiadało wiedzy o utworzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i możliwości uzyskania w nich pomocy. Ostatnie brakujące ogniwo, tj. wykorzystanie otrzymanej pomocy prawnej w sposób prawidłowy i efektywny, w ogóle na gruncie tej ustawy nie zostało ujęte. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie pojawiło się dopiero na gruncie nowelizacji z 2018 r., a nowo utworzona instytucja rozpoczęła funkcjonowanie w znaczeniu nadanym przez ustawę po 1 stycznia 2019 r.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że uchwalenie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej nie rozwiązało w istocie problematyki kompleksowego świadczenia tego rodzaju usług. Wydaje się, że tak długi okres oczekiwania na wdrożenie całościowej i właściwie przygotowanej ustawy winno być poprzedzone wzmocnionymi akcjami społecznymi propagującymi samą ideę poradnictwa oraz sposoby skorzystania z oferowanych przez państwo form pomocy prawnej. Skoro blisko połowa społeczeństwa w ogóle nie miała świadomości na temat możliwości ubiegania się o pomoc prawną w ramach systemu, trudno było więc oczekiwać osiągnięcia tzw. sukcesu w sferze społecznej.

Na problematykę nieużyteczności i nieefektywności systemu pomocy prawnej należało spojrzeć także z perspektywy organizacji pozarządowych. Tworzona struktura pomocowa miała co do zasady nie ingerować w istniejące już formy pomocy oferowane przez inne podmioty, a tym bardziej nie pozostawać do nich w opozycji, tzn. nie powodować wykluczenia dotychczas działających podmiotów pozarządowych. Założenia o wsparciu istniejących

struktur pomocowych nie udało się zrealizować w pełni. Co więcej, skutkiem wdrożenia ustawowych rozwiązań stało się ograniczenie na wielu płaszczyznach podmiotów świadczących od lat różne formy poradnictwa. Główną przyczyną nieuczestniczenia przez organizacje pozarządowe w systemie pomocy prawnej upatrywano w warunkach, które musiały być spełnione, aby organizacje te mogły ubiegać się o włączenie ich w struktury pomocy prawnej. Wśród zasadniczych czynników wymieniano nierówności w dostępie do świadczenia pomocy prawnej, a także zbyt wąskie określenie zakresów i dziedzin, w których pomoc prawna miała być świadczona. Również uwarunkowania techniczne, tj. niemożność świadczenia usług przez te podmioty we własnych lokalach, eliminowała część organizacji pozarządowych spełniających inne warunki uczestniczenia w strukturze ukształtowanej przez ustawę. Zaakcentowania wymaga także fakt, że na skutek wdrożenia rozwiązań ustawowych we wskazanym kształcie sytuacja organizacji pozarządowych, które nie partycypowały wcześniej w systemie, uległa pogorszeniu. Samorządy terytorialne bowiem ograniczały bądź zupełnie rezygnowały z finansowania usług oferowanych przez te podmioty. Wprowadzone rozwiązania zamiast usprawnić świadczenie usług poradniczych i zwiększyć dostęp społeczeństwa do pomocy, w tym pomocy prawnej, *de facto* ograniczyły dostępność form pomocy oferowanych przez organizacje pozarządowe.

Mając na względzie poczynione w ramach raportu spostrzeżenia, można wyprowadzić następujące wnioski odnoszące się do praktycznych aspektów funkcjonowania tej struktury. Po pierwsze, utworzony system pomocy prawnej nie mógł być uznany za użyteczny i oferujący kompleksowe wsparcie w rozwiązaniu problemu, korzystało z niego bowiem mniej niż 3% uprawnionych. Po drugie, system nie odznaczał się powszechnością – ograniczenia podmiotowe wyłączały szereg grup społecznych potrzebujących wsparcia (np. osoby niepełnosprawne). Po trzecie, w ustawie w istocie brak było rozwiązań przewidujących przeznaczenie określonej kwoty pieniężnej na zadania informacyjne. Nie sposób pominąć także krytycznych spostrzeżeń o niewykorzystaniu potencjału i doświadczenia organizacji pozarządowych w ramach systemu, które doprowadziło do skutku niepożądanego, jakim stało się ograniczenie bądź wyeliminowanie pomocy prawnej i obywatelskiej ze sfery usług społecznych. Uzasadnione wątpliwości budził również brak unormowań wyznaczających określone jednolite standardy działania podmiotów w ramach systemu, gwarantujących odpowiednią jakość świadczonych usług.

Ponadto przeprowadzony monitoring doprowadził do sformułowania rekomendacji, których wdrożenie miało zagwarantować usprawnienie rozwiązań przewidzianych w ustawie na różnych płaszczyznach. Przede wszystkim wskazywano na konieczność zebrania jak największej liczby danych dotyczących całego procesu udzielania pomocy prawnej, pochodzących od uczestników systemu, czyli organizatorów punktów nieodpłatnej pomocy prawnej,

świadczeniodawców oraz beneficjentów tej pomocy. Za kluczowe uznano pozyskanie danych obejmujących rzeczywisty koszt świadczenia pomocy prawnej, z uwzględnieniem liczby osób, które z tej pomocy skorzystały. Podkreślono także konieczność stałego i wzmożonego monitorowania systemu, w tym poprzez dokonywanie okresowej kontroli wyników monitoringu, która z kolei miała sprzyjać adekwatnym i szybkim reakcjom na dostrzeżone problemy w działaniu systemu pomocowego.

Generalnym wnioskiem płynącym z wyników obserwacji funkcjonowania systemu była potrzeba poszerzenia dostępu do systemu pomocy prawnej i wykreowanie modelu cechującego się powszechnością, efektywnością i standaryzacją świadczenia usług prawnych. Należy podkreślić, że postulat poszerzenia dostępu do pomocy prawnej odnosił się do kryterium podmiotowego, przedmiotowego, a także form pomocy prawnej. Za celowe uznano także wyraźne oddzielenie zadania polegającego na udzieleniu informacji prawnej od udzielenia pomocy prawnej (porady prawnej – zgodnie z terminologią przyjętą w raporcie), a więc w formule, którą zaproponowano w projekcie ustawy. Ponadto nieodzowne stało się określenie zadań z zakresu edukacji prawnej, sposobów realizacji tego zadania, a także źródeł finansowania, gdyż ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. nie zawierała w tym przedmiocie żadnych unormowań (definicja legalna tego pojęcia nie precyzowała celu, dla którego ujęto w ustawie to zadanie). Jednocześnie od 1 stycznia 2017 r. katalog podmiotów uprawnionych do pomocy prawnej został poszerzony o kobiety w ciąży⁴⁰.

Trzeba pamiętać, że główną ideą przyświecającą uchwaleniu ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej było zagwarantowanie równego dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Jednakże cel ten został osiągnięty tylko w minimalnym stopniu. Regulacja ustawowa nieprzystająca do potrzeb społecznych skutkowałą wydatkowaniem środków publicznych w sposób nieefektywny i to w kwocie ok. 190 mln zł. Wartość ta obejmowała koszty działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w których zgodnie z wynikami badań pomoc prawna była udzielana średnio tylko raz dziennie. Koszt udzielenia jednej porady dziennie wzrastał zatem znacznie, projektodawcy optymistycznie zakładali bowiem, że popyt na profesjonalną nieodpłatną pomoc prawną na etapie przedsądowym będzie znacznie wyższy. Stąd też środki finansowe przeznaczone na realizację tych zadań były odpowiednio (stosunkowo) wyższe. Tymczasem w tych punktach nieodpłatnej pomocy prawnej, w których pomoc prawna świadczona była podczas czterogodzinnych dyżurów pięć razy w tygodniu, udzielano najczęściej jednej porady w czasie nieprzekraczającym godziny. Dlatego też tylko w jednej czwartej system funkcjonował

⁴⁰ Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1829).

w zgodzie z założeniem. Z ustaleń z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynikało, że w takich warunkach koszt jednej porady udzielanej w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych wynosił ok. 340 zł, natomiast w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym – ok. 540 zł. Uśredniony koszt udzielenia porady prawnej, zgodnie z danymi pochodzącymi z Ministerstwa Sprawiedliwości, to ok. 202 zł, przy czym jednostkowe koszty udzielania porady prawnej były wyższe o blisko 50 zł w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe⁴¹.

Podsumowanie

Prowadzone w latach 2011–2017 prace nad uchwaleniem, a potem zmianą ustawodawstwa dotyczącego bezpłatnego wsparcia prawnego dla osób ubogich zakończyły się przyjęciem ustaw zapewniających im nie tylko pomoc prawną, ale także nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i edukację prawną. Katalog pomocy ze strony organów państwa, głównie Ministerstwa Sprawiedliwości, rozszerzono na obszary szeroko rozumianego wsparcia, uwzględniającego również konieczność podniesienia świadomości prawnej obywateli oraz pomocy pozaprawnej. Do tego rodzaju pomocy zaliczono również nieodpłatne mediacje, aktywność organów rządowych, organizacji pozarządowych, organów samorządów lokalnych, samorządów radcowskich i adwokackich oraz uniwersyteckich klinik prawa. Zaangażowanie tak wielu podmiotów w realizację pomocy prawnej na etapie sądowym i przedsądowym stanowi także możliwość w miarę swobodnego wykonywania uprawnień procesowych przez osoby niemajątkowe. Dlatego też z uznaniem należy przyjąć projektowane rozwiązania dotyczące regulacji tych przepisów przez rozmaite podmioty, dla których idea pomocowa to także swego rodzaju świadczenie pomocy społecznej poza dotychczasowym systemem⁴².

Początki prac legislacyjnych związanych z uchwaleniem przedmiotowej ustawy datuje się na okres aktywności Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, polityków lewicy i późniejszego opiniowania projektów ustawy przez samorządy adwokackie i radcowskie, opinie ministerialne i te przygotowane przez organizacje pozarządowe. Wszystkie akcentowały konieczność wykorzystania wiedzy specjalistycznej ze strony profesjonalnych prawników,

⁴¹ Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej”, LOP 430.001.2018, nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP z dnia 30 maja 2018 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf> (data dostępu: 19.02.2025).

⁴² M. Jabłoński, *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na tle postanowień ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, [w:] A. Hauser, M. Urbaniak (red.), *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, Poznań 2019, s. 86.

także aplikantów adwokackich i radcowskich. Natomiast różnice w propozycjach związane były z zakresem odpłatności, chociaż kryterium dochodowe uznano za główny wyznacznik ubiegania się o pomoc państwową. Rozbieżności dotyczyły też kwestii składania oświadczeń uprawniających do uzyskania pomocy prawnej oraz zakresu pomocy rozumianej w kategoriach wąskich (sporządzanie projektów pism i udzielanie porad) lub szerokich (utożsamianych z pełnomocnictwem do występowania w procesie). Nie udało się pogodzić wszystkich postulatów awizowanych w projektach ustaw, co wydaje się być rzeczą naturalną. Jednak w konsekwencji doprowadzono do sytuacji pozbawienia kontroli ze strony państwowego świadczeniodawcy tych usług w zakresie sposobu weryfikacji sytuacji materialnej uprawniającej do korzystania z bezpłatnej pomocy. Oświadczenie o niezdolności bez możliwości weryfikacji tego rodzaju informacji może skutkować nieracjonalnym wydatkowaniem środków publicznych i być realnym zagrożeniem dla budżetu państwowego⁴³.

Wykaz literatury

- Bartnik A., Kowalska K., *Nieodpłatna pomoc prawna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Florczak W., *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*, Inpris, Warszawa 2012.
- Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wyd. UWr, Wrocław 2019.
- Jabłoński M., *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na tle postanowień ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, [w:] A. Hauser, M. Urbaniak (red.), *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, Okręgowa Izba Radców Prawnych, Poznań 2019.
- Klaus W., *Standardy usług a poradnictwo prawne*, Inpris, Warszawa 2012.
- Maranowski P., Witkowska A., *Krajowe podmioty udzielające porad i informacji prawnych i obywatelskich*, Inpris, Warszawa 2012.
- Płoszka A., *Publicznoprawny status osoby skrajnie ubogiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Przywora B., Wróbel A., *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawnoprównawczych*, Inst. Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2020.
- Wiaderek G., *Miejsce organizacji pozarządowych w systemie poradnictwa prawnego*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2017.
- Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Inpris, Warszawa 2012.

⁴³ A. Bartnik, K. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna*, Warszawa 2019, s. 48.

Summary

The legislative work on the creation and reform of regulations on access to free legal assistance carried out in 2011–2017

Keywords: the right to free legal assistance, free civic counselling, the legal education, the draft laws.

In 2015, the Act on Free Legal Aid, Free Citizenship Counselling and Legal Education was passed, later amended in 2018. Also, the need to provide professional support for poor people financed from public funds was rightly recognised earlier. Despite differences in the draft bills presented, each time it was requested to provide assistance at the pre-trial and judicial stages. In addition, professional assistance was extended in the field of free civic counselling and legal education. However, the adopted act in its original and amended versions didn't enable the state to maintain full control over the verification of declarations on the financial situation of persons using free legal aid.

The aim of the article is to present the legislative work related to the creation and reform of regulations on access to free legal assistance.