

Nazwa projektu Projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Sprawiedliwości Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu <u>Pod względem legislacyjnym:</u> Arkadiusz Myrcha, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości <u>Pod względem merytorycznym:</u> Sławomir Pałka, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu <u>Opiekun legislacyjny:</u> Wojciech Ulitko, Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego e-mail: sekretariat.dl@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 764 Katarzyna Świątek, główny specjalista ds. legislacji, Departament Legislacyjny e-mail: katarzyna.swiatek@ms.gov.pl; tel. 22 52 12 395 <u>Opiekun merytoryczny:</u> Magdalena Rams, Zastępca Dyrektora Departamentu Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej e-mail: sekretariat.dfn@ms.gov.pl; tel. 22 23 90 265	Data sporządzenia 06.10.2026 r. Źródło: Inicjatywa własna Nr w Wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD427
---	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Potrzeba i cel wydania ustawy

System nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym stanowi wykonanie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich dotyczących skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości dla osób najuboższych¹⁾, w zakresie wezwania do wspierania usług poradnictwa prawnego dla najuboższych przez pokrywanie kosztów porad, pomoc prawną, wspieranie ośrodków porad w obszarach defaworyzowanych oraz umożliwienie udzielania pomocy prawnej organizacjom pozarządowym lub opartym o wolontariat. Zalecenia te są spójne z Rezolucją (78) 8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pomocy prawnej i poradnictwa²⁾.

Od 1 stycznia 2016 r. system nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce opiera się na rozwiązaniach, które zostały przyjęte w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej³⁾, zwanej dalej „ustawą”.

Celem tego systemu jest zapewnienie jak najszerszego dostępu do prawa.

Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na przestrzeni ostatnich lat ujawniało szereg deficytów. Pomimo szerokiego dostępu do pomocy oferowanej w ramach ustawy, zainteresowanie wśród obywateli pozostawało na niskim poziomie, a wiele osób zaangażowanych w udzielanie pomocy zgłaszało trudności związane z funkcjonowaniem systemu.

Od kilku lat wśród podmiotów, które są zaangażowane w udzielanie i organizowanie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz realizują zadania z zakresu edukacji prawnej, toczyła się dyskusja o potrzebie kompleksowej reformy⁴⁾. Dyskusja ta przybierała formę konferencji branżowych⁵⁾, artykułów prasowych

¹⁾ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804df0ee

²⁾ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e2bb2

³⁾ (Dz. U. z 2026 r. poz. 44)

⁴⁾ <https://www.adwokatura.pl/institut-legislacji-i-prac-parlamentarnych-nra/nieodplatna-pomoc-prawa-jako-element-budowania-spoleczenstwa-obywatelskiego/nieodplatna-pomoc-prawa-jako-element-budowania-spoleczenstwa-obywatelskiego/>

⁵⁾ <https://www.sc.org.pl/konferencja-npp-2025/>

oraz petycji, skarg i wniosków kierowanych do Ministra Sprawiedliwości⁶⁾. Propozycje zmian zgłaszane przez różne podmioty zostały zebrane w lipcu 2024 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości i poddane szczegółowej analizie. Zebranie tych stanowisk prezentuje ocena realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2024 r.⁷⁾

Na potrzebę zmian w tym systemie wskazywały również wnioski z kontroli przeprowadzonej w 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli, zwanej dalej „NIK”. W październiku 2024 r. NIK opublikowała informację o wynikach kolejnej kontroli dotyczącej systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej⁸⁾. W zaleceniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości NIK wskazała na utrzymującą się niską efektywność systemu, niewielkie zainteresowanie możliwością uzyskania wsparcia, przy jednoczesnym finansowaniu gotowości do jego udzielenia. Zaaapelowała o rzetelne rozpoznanie potrzeb społecznych dotyczących nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zidentyfikowanie barier w dostępie do wsparcia. Wskazano również na zasadność wprowadzenia możliwości dostosowywania czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami przez mieszkańców.

W 2025 r. z uwagi na perspektywę upływu okresu finansowania systemu, które było zaplanowane na 10 lat (2015–2025), zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy, w pierwszej kolejności za priorytet uznano przygotowanie nowelizacji ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, która przedłużałaby finansowanie działania systemu, o kolejne 10 lat i przywróciła możliwość zdalnego udzielania pomocy. Kolejnym krokiem miało stać się przygotowanie reformy systemowej.

Biorąc pod uwagę informacje i zalecenia pochodzące z kontroli dokonywanych przez NIK i mając na względzie postulaty zgłoszone przez podmioty zaangażowane w organizację systemu nieodpłatnej pomocy, rozpatrywane skargi, wnioski, petycje oraz prowadzone postępowania administracyjne, a także problemy zgłaszane zarówno przez urzędników samorządu powiatowego, jak i przedstawicieli urzędów wojewódzkich, podjęto decyzję w przedmiocie przygotowania reformy tego systemu.

Aby przygotować tak kompleksową zmianę przeprowadzono szereg badań oraz analiz, w tym analizę opcji regulacyjnych. Nierekomendowanym rozwiązaniem był brak działania regulacyjnego, przedstawiono również możliwość dokonania punktowych zmian przez zmianę polegającą na ewolucji dotychczasowego systemu lub przygotowanie zupełnie nowych rozwiązań regulacyjnych.

Najpierw przygotowano założenia, które miały zaprojektować nowy system udzielania pomocy prawnej, oparty o dostęp do pomocy na bazie decyzji administracyjnych. Założenia tak przygotowanej reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej zostały przedstawione do prekonsultacji, które toczyły się od lipca do grudnia 2025 r. Zaprezentowane w toku tych prekonsultacji stanowiska skłoniły projektodawcę do przygotowania reformy opartej o założenie ewolucji dotychczasowego systemu. Szczegółowy przebieg tych prekonsultacji prezentuje załącznik nr 1 do OSR.

W toku prac wzięto pod uwagę wnioski zaprezentowane w ocenie rocznej realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2024 r., opublikowanej w czerwcu 2025 r. Wnioski z oceny Ministra Sprawiedliwości za 2024 r. zostały bezpośrednio wykorzystane przy opracowaniu założeń reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (NPP), w szczególności przez: uwzględnienie zidentyfikowanych problemów dostępności i nierównomiernego wykorzystania punktów, co przełożyło się na postulaty zmiany modelu ich rozmieszczenia, rozwój form zdalnych oraz zapewnienie powszechnego dostępu do informacji prawnej. Wykorzystanie ustaleń dotyczących braku jednolitych standardów i mechanizmów kontroli jakości, co skutkowało propozycjami wzmocnienia nadzoru, ewaluacji i systemu oceny wykonawców.

Odniesienie się do problemów organizacyjnych (m.in. niska skuteczność promocji, niedostateczne wykorzystanie narzędzi teleinformatycznych, niedoskonałości systemu zapisów) przez rozwój centralnych narzędzi informatycznych i działań informacyjnych, znalazło swoje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości związanych z pozyskiwaniem na ten cel środków z funduszy norweskich. Niniejszy projekt opiera się na założeniu ewolucji dotychczasowego systemu. Projekt uwzględnia wspólne elementy stanowisk przedstawicieli

⁶⁾ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/petycja-w-przedmiocie-reformy-systemu-nieodplatnej-pomocy-prawnej-nieodplatnego-poradnictwa-obywatelskiego-oraz-edukacji-prawnej>

⁷⁾ <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/ocena-ministra-sprawiedliwosci-z-realizacji-zadan-za-2024-r>

⁸⁾ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nieodplatna-pomoc-prawna.html>

grupy roboczej powołanej spośród członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej, w tym przedstawicieli organów administracji rządowej i samorządów zawodów prawniczych oraz przedstawicieli samorządu powiatowego, organizacji pozarządowych, które przedstawiły stanowisko w prekonsultacjach.

Celem projektowanej ustawy jest zatem uporządkowanie aktualnie funkcjonującego systemu nieodpłatnej pomocy, w szczególności samej regulacji ustawowej, wykorzystanie rozwiązań, które sprawdziły się w dotychczasowym funkcjonowaniu systemu i modyfikacja tych rozwiązań, które okazały się nieefektywne.

Obecny stan w dziedzinie nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Badania empiryczne nie dają kompleksowej odpowiedzi dotyczącej dostępu polskiego społeczeństwa do prawa. Jak wskazuje J. Winczorek „prawdziwie kompleksowych badań, w których podejmowano by zagadnienie dostępu do prawa, do tej pory nie przeprowadzono ani w Polsce, ani na świecie”⁹⁾. Ten sam autor¹⁰⁾, opisał dotychczasowy stan badań nad świadomością prawną i korzystaniem z prawa. W latach 60–tych i 70–tych ubiegłego wieku, studia nad postawami wobec prawa, świadomością prawną i wiedzą o prawie, podejmowali w swoich pracach A. Podgórecki oraz M. Borucka-Arctowa. Jak wskazuje J. Winczorek „Pokazywały one ogólnie niski stan wiedzy adresatów prawa na temat ich sytuacji prawnej, ich złożony stosunek do prawa jako takiego i jego szczegółowych treści oraz preferencje dla koncyliacyjnego i kompromisowego, a nie antagonistycznego i formalnego rozwiązywania sporów.”¹¹⁾. Tendencja ta wydaje się utrzymywać, gdyż w badaniach IOAM z 2023 r. zaledwie 35,5 % respondentów określiło swój poziom wiedzy prawnej jako wystarczający, zaś aż 38,7 % uznała ją za niewystarczającą lub nie miała zdania.¹²⁾ Jak skomentowano w raporcie „wyniki ankiety wskazują na wciąż dość niski poziom wiedzy prawnej Polaków, [...] Mimo poprawiających się wskaźników we wszystkich trzech badanych kategoriach, po raz kolejny należy podkreślić potrzebę kolejnych działań, które będą miały na celu wzmocnienie kontroli nad uczestnikami życia publicznego oraz stanem świadomości prawnej Polaków¹³⁾. Na niskim poziomie pozostaje również wykorzystanie źródeł informacji o prawie. Zgodnie z wynikami badań z 2013 r. przedstawionymi przez G. Wierczyńskiego „w okresie 3 lat przed badaniem tylko połowa respondentów szukała w sposób świadomy jakichkolwiek informacji o prawie. Najaktywniej poszukując informacji o prawie osoby w wieku 30–39 lat, z wykształceniem wyższym, pracujące na stanowisku kierowniczym lub będące pracownikami umysłowymi, mieszkające w mieście, o wysokich dochodach, regularnie korzystające z internetu. To te osoby pełnią funkcje liderów opinii i nie tylko najczęściej poszukują informacji o prawie (za pomocą wszystkich dostępnych źródeł), ale też przekazują je innym członkom danej społeczności.”¹⁴⁾. Oznacza to potrzebę przyjmowania narzędzi regulacyjnych, które będą dostarczały, zwłaszcza grupom społecznym, które same aktywnie nie poszukują informacji o prawie narzędzi do uzyskania dostępu do nich.

W metodologii *paths to justice* podkreśla się, że podstawowym warunkiem skorzystania ze wsparcia jest zorientowanie się, że problem ma charakter prawny. Stąd potrzebne są działania mające na celu podniesienie świadomości prawnej przez zapewnienie powszechnej informacji prawnej i podejmowanie działań promocyjnych.

To podejście podkreślają również raporty międzynarodowe – w badaniu Legal Needs Survey¹⁵⁾ prowadzonym przez World Justice Project, w raporcie na temat Polski, wskazano, że jedynie 26 % badanych ma świadomość, że doświadczyło problemów prawnych, a 66 % miało zdolność do rozwiązania problemu (legal capability) wiedząc, gdzie szukać pomocy, ale jedynie 23 % z nich uzyskało pomoc. Przy czym aż 67 % z tej grupy uzyskało pomoc od rodziny i znajomych, 33 % od profesjonalnego prawnika, a jedynie 4 % w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej. Potwierdza to wyniki badań o poszukiwaniu nieformalnych sposobów rozwiązania problemu i licznej grupie, która nie sięga po pomoc profesjonalisty. Ograniczeniem tego badania jest jednak to, że było przeprowadzone w 2018 r., po zaledwie dwóch latach od funkcjonowania ustawy z 2016 r., gdzie katalog podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy był znacząco ograniczony podmiotowo.

⁹⁾ J. Winczorek, Przegląd badań nad pomocą prawną [w:] W. Florczak (red.) Nieodpłatna pomoc prawna. Systemowa analiza interdyscyplinarna, Kraków 2021, str. 297-298

¹⁰⁾ Zob. Tenże, O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa, PiP nr 12 2016, dostęp: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/potrzeba-badan-nad-korzystaniem-z-prawa,184015.html>

¹¹⁾ Tamże.

¹²⁾ RAPORT IAOM. Jaki jest stan świadomości prawnej Polaków? [EDYCJA 2023]

¹³⁾ Tamże.

¹⁴⁾ G. Wierczyński, 4. Współczesne źródła informacji o prawie w Polsce [w:] Profesjonalne źródła informacji o prawie, Warszawa 2024.

¹⁵⁾ <https://worldjusticeproject.org/access-to-justice-data/#/country/POL>

Korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej w Polsce pozostaje ograniczone mimo formalnej dostępności systemu. Główne bariery mają charakter informacyjny (niska świadomość prawna), geograficzny (nierówności między obszarami miejskimi i peryferyjnymi), ale też wynikają z przekonań i postaw wobec prawa. Jednocześnie obserwuje się paradoks polegający na większym wykorzystaniu pomocy w regionach bardziej rozwiniętych, a jednym z jego wyjaśnień jest m. in. podawany przez koordynatorów powiatowych systemu NPP informacja, że ze względu na potrzebę anonimowości pomocy beneficjenci wolą korzystać ze wsparcia w większych miastach, zamiast korzystać z niego w najbliższym urzędzie.

Decyzja o skorzystaniu z pomocy zależy przede wszystkim od czynników strukturalnych (urbanizacja, dostępność infrastruktury), przekonanie co do kosztów pomocy, jak również poziomu wiedzy prawnej, świadomości prawnej oraz przekonania o potrzebie rozwiązania problemu prawnego. Wskazuje to na konieczność działań systemowych zwiększających realną dostępność usług pomocy prawnej oraz skuteczność docierania z informacją do obywateli, które są planowane w ramach niniejszej interwencji legislacyjnej, ale będą również podejmowane w ramach projektów, w tym finansowanych z Funduszy Norweskich w ramach Programu Justice.

Za zalety rozwiązań przyjętych w obecnym systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji uznaje się:

- prostą ścieżkę dostępu do pomocy,
- powszechny dostęp do pomocy – sieć punktów zlokalizowanych w każdym powiecie,
- szeroki zakres tematyki nieodpłatnej pomocy na etapie przedsądowym,
- działania z zakresu edukacji prawnej – wpływ na świadomość prawną społeczeństwa.

Przeprowadzone analizy i wpływające do Ministerstwa Sprawiedliwości sprawy ujawniły problemy w następujących obszarach:

- niski stopień wykorzystania systemu pomocowego – w 2024 r. udzielono 499 812 porad, co oznacza, że średniorocznie udzielono 336 porad na punkt (252 dni funkcjonowania). Tendencja ta utrzymuje się w czasie. Dane o liczbie porad na punkt prezentuje tabela w załączniku nr 2 do OSR, zaś dane dotyczące ogólnej liczby porad tabela poniżej w latach 2022–2025.

Tabela. Liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2016–2025

Rok	Liczba udzielonych NPP i NPO	w tym NPP	w tym NPO	NPP - %	NPO - %
2016	ok. 464 557	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2017	ok. 456 335	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2018	ok. 452 584	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2019	ok. 455 055	401 185	53 870	88,16 %	11,84 %
2020	ok. 315 391	264 190	51 201	83,77 %	16,23 %
2021	388 891	312 648	76 243	80,39 %	19,61 %
2022	459 779	369 443	90 336	80,35 %	19,65 %
2023	509 165	416 200	92 965	81,74 %	18,26 %
2024	499 812	409 847	89 965	82,00 %	18,00 %
2025	503 185	412 243	90 942	81,93 %	18,07 %

Z analizy danych sprawozdawanych za 2025 r. wynika, że w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. udzielono 503 185 porad, z czego nieodpłatna pomoc prawna stanowiła 81,93 % (412 243 porad), zaś usługi nieodpłatnego poradnictwa prawnego 18,07 % (90 942).

W porównaniu z 2024 r., w 2025 r. udzielono o 3 373 porad więcej, co stanowiło wzrost o 0,67 %. Jednakże z uwagi na to, że na koniec 2025 r. liczba ludności Polski wyniosła o ponad 156 tys. mniej (37 332,5 tys.) niż na koniec 2024 r. (37 489,1), to rzeczywisty wzrost porad prawnych udzielonych w 2025 r. był nieco większy i wynosił 1,1 %.

Dane za lata 2016–2019 pochodzą z ocen rocznych działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej przygotowywanych przez Ministra Sprawiedliwości i były zbierane za pomocą zbiorczych informacji pochodzących od starostów

i wojewodów, bez pośrednictwa systemu teleinformatycznego. Brak danych o liczbie usług poradnictwa obywatelskiego wynika z faktu, że ta usługa została wprowadzona dopiero w wyniku nowelizacji wprowadzonej ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1467), która weszła w życie od 1 stycznia 2019 r. System teleinformatyczny do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875), 16 maja 2020 r. i dopiero sprawozdawczość w 2021 r. była prowadzona w tym systemie.

Różnica w liczbie porad w 2020 r. wynika przede wszystkim z obostrzeń pandemicznych oraz faktu, że usługa nieodpłatnej pomocy prawnej była dostępna jedynie stacjonarnie, zaś możliwość udzielania pomocy w formie zdalnej została wprowadzona ustawą z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875), która w tym zakresie weszła w życie 15 maja 2020 r.

Podobnie niższa liczba porad w roku 2021–2022 r. była związana z obowiązywaniem w tym okresie ostatnich obostrzeń pandemicznych. Pomoc świadczone w 2022 r. w 1515 punktach, w 2023 r. 1493 punktach, w 2024 r. w 1489 punktach, zaś w 2025 r. 1486 punktach. Z publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych wynika, że od kilkunastu lat ludność Polski wykazuje tendencję spadkową. Trend ten w przełożeniu na normę art. 20 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 ustawy, ma swoją konsekwencję w postaci systematycznie malejącej liczby punktów.

Liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2019–2025 w przeliczeniu na tys. ludności (z ocen rocznych Ministra Sprawiedliwości)

Rok	Liczba udzielonych NPP i NPO	Liczba Ludności w tys. (stan na koniec r.)	Liczba porad na tys. ludności
2019	455 055	38 411,1	8,44
2020	315 391	38 089	8,28
2021	388 891	37 908	10,26
2022	459 779	37 766,3	12,17
2023	509 165	37 636,5	13,53
2024	499 812	37 489,1	13,33
2025	503 185	37 332,5	13,48

Analiza danych dotyczących liczby udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022–2025, w przeliczeniu na 1 tys. ludności, wskazała względną stabilizację wskaźnika korzystania z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022–2025. Dane przedstawione w tabeli pochodzą z ocen rocznych. W latach 2016–2018 nie przedstawiano tych danych.

Pomimo systematycznego spadku liczby ludności w latach 2022–2025, poziom korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego utrzymał się na poziomie pomiędzy 12,17 a 13,53 porad na 1 tys. mieszkańców.

Zgodnie z regulacjami ustawy punkty są czynne 4 godziny dziennie, przez 5 dni w tygodniu, w dniach roboczych (249 w 2025 r.) co oznacza, że w sumie dostępnych było 1 480 056 godzinnych wizyt dla beneficjentów. Przy czym ponad blisko 88 % usług było realizowany w czasie do 1 godziny.

Skoro zatem w 2025 r. udzielono 503 185 usług, z których 88 % trwało do godziny, to możliwości systemu zostały wykorzystane w około 1/3.

Niskie wykorzystanie systemu może być również efektem niskiej świadomości jego dostępności. Stąd poza działaniami legislacyjnymi w ramach projektów realizowanych w Ministerstwie planowane są również działania promocyjne.

— dominujące są proste formy pomocy – głównie udzielano informacji o uprawnieniach i obowiązkach, w niewielu sprawach pojawiały się informacje o przedstawieniu osobie uprawnionej rozwiązania jej problemu prawnego, a w marginalnej liczbie spraw sporządzane były projekty pism (ok. 1 % spraw zarejestrowanych w systemie), mimo dopuszczenia przez ustawę pism, które wszczynają postępowanie w sprawie. Rozwiązanie tego problemu powinno nastąpić z jednej strony poprzez wprowadzenie usługi kwalifikowanej pomocy prawnej, w tym rodzajów pism jakie

będą przygotowywane, udostępnieniu jej określonej katalogowi beneficjentów, co ograniczy ryzyko nadużyć w korzystaniu z tego rodzaju pomocy, a z drugiej strony przez podejmowanie działań informacyjnych i promocyjnych kierowanych do beneficjentów, tak aby wiedzieli, jakiego rodzaju usług mogą domagać się od wykonawcy oraz planowanym szkoleniom wykonawców,

- rozbieżności i nierówności terytorialne w zakresie liczby porad przypadających na mieszkańca, również w zakresie obciążenia poszczególnych punktów pracą (w najbardziej obciążonych punktach udzielono od 500 do 800 porad, a w najmniej obciążonych zaledwie kilkudziesięciu). Liczbę porad udzielonych w poszczególnych punktach prezentuje załącznik do OSR,
- brak mechanizmów kontroli jakości i efektywności, tak aby możliwa była ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także zapewnione było świadczenie usług w zakresie nieodpłatnej pomocy i poradnictwa na jednakowym, możliwie wysokim poziomie profesjonalizmu,
- brak mechanizmów, które w sposób rzetelny dokonywałyby weryfikacji osób zgłaszających się po nieodpłatną pomoc prawną, tak aby dostęp do tej pomocy był ograniczony do grupy osób narażonych na wykluczenie, które nie mogą ponieść kosztów porady prawnej na rynku komercyjnym,
- brak zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia za udzielaną pomoc prawną. Wykonawca za 4 godzinny dyżur w 2025 r. mógł otrzymać do 265,56 zł (66,39 zł brutto/ 1 godz. pracy), co jest uznawane za wynagrodzenie nieadekwatne za specjalistyczne usługi prawnicze. Brak adekwatności tych stawek jest zgłaszany przez przedstawicieli Krajowej Izby Radców Prawnych, Naczelnej Rady Adwokackiej oraz organizacji pozarządowych. Podmioty te wskazują, że w przypadku zwłaszcza punktów w mniejszych miejscowościach niskie wynagrodzenie nie pokrywa kosztu dojazdu do tych punktów i powoduje problemy z ich obsadzeniem. Brak jest ogólnopolskich, rzetelnych danych dotyczących poziomu wynagrodzeń za profesjonalne usługi prawnicze. Z analizy stron kancelarii prawnych, które podają orientacyjne cenniki usług wynika, że stawka za pojedynczą poradę prawną wynosi powyżej 200 zł, przy czym ceny mogą sięgać nawet 500 czy 700 zł w zależności o wielkości miejscowości, w której korzysta się z pomocy, zaś sporządzenie pisma wiąże się z kosztami od 300 do nawet 3000 zł i więcej w zależności od stopnia skomplikowania sprawy. Problem ten ma zostać częściowo rozwiązany w związku ze zmianą mechanizmu ustalania liczby punktów. Planowane niewielkie zmniejszenie liczby punktów, związane z rezygnacją z punktów poradnictwa obywatelskiego i zmianą modelu przydzielania punktów, przy zachowaniu obowiązku minimum 2 punktów w powiecie, przy założeniu wykorzystania limitu wydatków powinno pozwolić na podwyższenie kwoty bazowej. To przyczyni się do podwyższenia wynagrodzenia wykonawców, zwiększenia kwoty dotacji przekazanej samorządom.
- mała popularność poradnictwa obywatelskiego – większość porad obywatelskich udzielają radcowie prawni oraz adwokaci, którzy odbyli szkolenia z zakresu poradnictwa obywatelskiego, przez co ich pomoc jest udzielana głównie w modelu pomocy prawnej.

Główne założenia kierunkowe projektowanej ustawy – uzasadnienie

Celem poniższych założeń kierunkowych jest realizacja zasady powszechności dostępu do pomocy, objęcia szczególną opieką grup społecznie wykluczonych i słabych, zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych oraz zapewnienie jakości świadczonych usług przez prowadzenie mechanizmów weryfikacyjnych udzielanych porad prawnych.

Efektem wprowadzonych regulacji ma być wdrożenie mechanizmów organizacyjnych w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, które wraz z podejmowanymi działaniami koordynacyjnymi, promocyjnymi i edukacyjnymi przyczynią się do:

- 1) poprawy świadomości prawnej społeczeństwa i upowszechniania korzystania z pomocy prawnej;
- 2) wspierania osób narażonych na wykluczenie społeczne w rozwiązywaniu ich problemów prawnych na jak najwcześniejszym etapie, co ma przyczynić się do mniejszej liczby spraw koniecznych do rozwiązania na etapie sądowym;
- 3) budowanie zaufania do prawa i instytucji państwa.

I. Nowa ustawa

Przepisy aktualnej ustawy nie stanowią właściwej podstawy do dalszych zmian legislacyjnych. Jednocześnie osoby, które udzielają pomocy w tym systemie i prowadzą ten system na poziomie powiatu deklarują, że niektóre mechanizmy zawarte w obowiązującej ustawie sprawdziły się i warto je wprowadzić do nowej ustawy, uwzględniając nieznaczne modyfikacje.

Mając powyższe na uwadze, uporządkowanie materii zawartej w obowiązującej ustawie wymaga przygotowania nowego, kompleksowego aktu prawnego, z wykorzystaniem mechanizmów sprawdzonych w obowiązującej ustawie.

II. Podział usług – informacja prawna i kwalifikowana pomoc prawna

W aktualnym systemie współczynnik porad, w których sporządzono pismo lub wniosek, kształtuje się niezmiennie na poziomie około 1,5–2 %. Jednocześnie średni czas trwania porady prawnej kształtował się na poziomie około 30 minut. Mając na uwadze poziom skomplikowania regulacji prawnych i niewątpliwą potrzebę zapoznania się z indywidualną sytuacją beneficjenta systemu przed udzieleniem porady prawnej, powyższe dane mogą wskazywać, że w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej świadczone są głównie usługi ogólnej informacji prawnej, choć obywatelom przysługuje szerszy zakres usług.

Środowisko naukowe postulowało podział usług pomocy prawnej na etapie przedsądowym na dwa typy usług: informację prawną – z powszechnym dostępem do tej informacji oraz kwalifikowaną pomoc prawną – dostępną tylko dla grup uprawnionych i świadczonej głównie stacjonarnie.

Zasadne jest zatem takie ukształtowanie nowego systemu, które rozdzieli ogólną informację prawną, od indywidualizowanej porady prawnej dotyczącej konkretnego stanu faktycznego, w jakim znajduje się obywatel.

III. Wprowadzenie kryteriów dostępu do kwalifikowanej pomocy prawnej

Z uwagi na podnoszony problem zgłaszania się do punktów osób zamożnych i brak możliwości odmowy pomocy z tego powodu, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek mechanizmów weryfikacji sytuacji majątkowej, system jest postrzegany przez wykonawców i osoby w nim uczestniczące jako podatny na nadużycia.

Wobec powyższego zasadne jest wprowadzenie kryterium dochodowego dostępu do kwalifikowanej pomocy prawnej, weryfikowanego za pomocą oświadczenia oraz katalogu osób uprawnionych do uzyskania takiej pomocy, niezależnie od dochodu – zasada ochrony grup społecznie wykluczonych oraz słabych.

IV. Rezygnacja z poradnictwa kierowanego do przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, niezatrudniających innych osób

W dotychczasowym stanie prawnym, nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługiwały m.in. osobom fizycznym prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniających innych osób w ciągu ostatniego roku. Wsparcie to zostało przyznane przedsiębiorcom od 16 maja 2020 r. Podlega ono regulacjom przewidzianym w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁶⁾, jako pomoc *de minimis*. Informacje pozyskane z systemu Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazują, że w latach 2020–2025 taka pomoc została udzielona zaledwie przez 51 podmiotów (spośród ogółem 380 powiatów i miast na prawach powiatu). Takiej pomocy udzielono łącznie tylko 314 razy, przy czym liczba niepowtarzalnych beneficjentów tej pomocy wyniosła 247, podczas gdy liczbę osób uprawnionych z tego tytułu szacowano na ponad milion. Wsparcie zapewnione przez ustawodawcę zostało przez jednoosobowych przedsiębiorców wykorzystane zatem w marginalnym zakresie. Projektowane rozwiązania dotyczące uproszczenia dostępu do systemu zawarte w projekcie o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz niektórych innych ustaw (UDER101) jak się wydaje nie wpłyną na panujące w systemie tendencje spadkowe w zakresie zainteresowania tą pomocą przez te osoby.

Dane z systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie udzielania pomocy osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą wskazują, że systematycznie zainteresowanie taką formą pomocy spada. Przy blisko 500 tysiącach usług stanowią one do 1 % udzielonej pomocy.

¹⁶⁾ (Dz. U. z 2026 r. poz. 500)

Rok	Liczba spraw, w których wykonawca w karcie pomocy oznaczył „TAK” jako odpowiedź na pytanie „Czy nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie zostało udzielone osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającą innych osób w ciągu ostatniego roku, w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej”
2022	4874 porad
2023	3526 porad
2024	3124 porad
2025	2645 porad
I półrocze 2026	1312 porad

Różnica wyników pomiędzy systemem teleinformatycznym do obsługi NPP/NPO a systemem UOKiK może wynikać ze sposobu zadania pytania w karcie pomocy. Zakładamy, że wykonawcy w systemie NPP oznaczają tą rubrykę za każdym, gdy udzielają pomocy osobom prowadzącym jednoosobową działalność gospodarczą we wszystkich sprawach, z którymi zgłaszają się te osoby, np.: w sprawach rodzinnych, gdyż dopiero pod koniec pytania wskazano, że chodzi o udzielenie pomocy jedynie „w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej”.

Jednocześnie dane o kategoriach sprawy, z którymi zgłaszają się osoby uprawnione wskazują, że jedynie 0,2 % wszystkich udzielonych porad w 2025 r. dotyczyło spraw związanych z działalnością gospodarczą. Stąd wniosek o nieprawidłowościach w pierwszej części karty. Ten wynik potwierdza obserwację, że system jest wykorzystywany w sprawach działalności gospodarczej w marginalnym wymiarze. Liczba tych spraw sukcesywnie spada w kolejnych latach. W 2022 r. sprawy te stanowiły 0,22 % pomocy udzielonej w systemie, 2023 – 0,22 %, zaś w 2024 r. 0,21 % wszystkich porad.

Wobec powyższego, uzasadnione jest w ramach nowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej odstępianie od utrzymania nieodpłatnej pomocy dla osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniających innych osób.

Jednocześnie należy zauważyć, że rozwiązanie prawne dopuszczające osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą do systemu nieodpłatnej pomocy zostało wprowadzone ustawą z dnia 14 maja 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 875) o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Zasadniczym celem pakietu ustaw nazwanych „Tarczą Antykryzysową” było zapobieżenie negatywnym skutkom zmian gospodarczych wynikających z pandemii COVID-19, w tym łagodzenie następstw – bezpośrednich skutków epidemii, a także przygotowanie zarówno polskiej gospodarki, jak i struktur administracji do wyzwań, jakie czekały Polskę po wygaszeniu ognisk epidemii. Wprowadzone rozwiązania miały służyć celom ograniczenia negatywnych skutków SARS-CoV-2, ale także miały pełnić rolę instrumentów wpływających długofalowo na rozwój gospodarczy Polski (uzasadnienie do projektu ww. ustawy, druk nr 344 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej).

Informacje pozyskane z systemu UOKiK wskazują, że w latach 2022–2024 taka pomoc w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej została udzielona zaledwie przez 31 podmiotów (spośród ogółem 380 powiatów i miast na prawach powiatu). Takiej pomocy udzielono łącznie tylko 189 razy, przy czym liczba niepowtarzalnych beneficjentów tej pomocy wyniosła 158. Stąd wydaje się, że rezygnacja z tej pomocy nie wpłynie na sytuację osób samozatrudnionych, które dotychczas korzystały z tego systemu w sposób marginalny.

Wobec powyższego należy przyjąć, że regulacje te miały temporalny oraz kierunkowy charakter, który uzasadniony był pandemią COVID-19 oraz skutkami gospodarczymi oraz społecznymi bezpośrednio przez nią wywołanymi. Z uwagi na fakt, że minęło już kilka lat po zakończeniu w kraju stanu zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, jak i niewielki procent zapotrzebowania na usługi nieodpłatnej pomocy przez tę konkretną grupę beneficjentów, projektodawca uznał za uzasadnione wyłączenie osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, nie zatrudniających pracowników z możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednakże należy podkreślić, że osoby te nadal będą mogły korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach prywatnych, niedotyczących prowadzonej działalności gospodarczej.

V. Rezygnacja z realizacji usług w zakresie poradnictwa obywatelskiego

W założeniach poradnictwo obywatelskie miało mieć szerszy zakres przedmiotowy niż poradnictwo prawne, gdyż swoim zakresem miało obejmować również rozwiązanie problemów życiowych beneficjenta, wykraczających poza

problemy prawne. Doradca obywatelski ma wspierać beneficjenta w samodzielnym rozwiązaniu problemu, a w razie potrzeby, sporządzać z nim plan działania wyjścia z problematycznej sytuacji życiowej i pomagać w wykonaniu go krok po kroku. Porada obywatelska w swoim założeniu powinna odróżniać się od porady prawnej szerszym zakresem usługi i większym zaangażowaniem w ogół spraw życiowych beneficjenta. W oparciu o analizę sytuacji beneficjenta, doradca obywatelski miał udzielać informacji oraz wskazywać różnorodne ścieżki postępowania, omawiać ich wady i zalety, wskazać, gdzie i jakiej pomocy dalej szukać. Te założenia nie zostały zrealizowane w ramach funkcjonującego systemu.

Jednocześnie projekt uwzględnia najlepsze doświadczenia z prowadzenia poradnictwa, gdyż elementem kwalifikowanej pomocy prawnej stanie się plan pomocy, który ma wskazać osobie uprawnionej dalsze kroki w sprawie, który dotychczas był charakterystyczny dla modelu udzielania poradnictwa obywatelskiego. Przewiduje się również, że możliwe będzie wskazanie specjalizacji dyżuru w punkcie m.in. w zakresie poradnictwa obywatelskiego.

Przeprowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości analiza porad zarejestrowanych w systemie teleinformatycznym wskazała, że udzielone porady odbiegają od przedstawionych założeń. Są to porady typowo prawne, bez tworzenia planu działania i wsparcia w jego realizacji. Często ograniczają się do przekazania tylko podstawowych informacji prawnych. Opisy porad są często lakoniczne i pobieżne. Ze zgromadzonych danych za lata 2021–2024, że ok. 80 % wszystkich udzielonych porad w ramach systemu stanowiły w istocie porady prawne. Porady rejestrowane jako obywatelskie były udzielone jedynie w ok. 20 %.

Poradnictwo obywatelskie nie jest również popularne wśród beneficjentów pomocy. Przeprowadzona przez Ministerstwo Sprawiedliwości analiza poradnictwa obywatelskiego, w której zebrano opinie koordynatorów powiatowych wykazała, że beneficjenci częściej oczekują kontaktu z prawnikiem, nawet kosztem dojazdu do innej miejscowości, zamiast korzystania ze wsparcia doradcy obywatelskiego na miejscu. Dzieje się tak nawet w przypadku punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które są zlokalizowane w miejskich ośrodkach pomocy społecznej.

Biorąc pod uwagę liczbę doradców obywatelskich niebędących prawnikami (ok. 100 zarejestrowanych w systemie wyłącznie z tym tytułem na ok. 4000 wykonawców), liczbę porad obywatelskich ogółem i formę ich udzielenia należy wskazać, że poradnictwo obywatelskie w Polsce nie jest usługą, na którą istnieje realne zapotrzebowanie społeczne w ramach systemu wsparcia prawnego.

Z uwagi na fakt, że poradnictwo obywatelskie było udzielane głównie jako wsparcie prawne, zasadne jest pozostawienie wyłącznie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, oraz rezygnacja z usług nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i przeznaczenia całości środków finansowych na nieodpłatną pomoc prawną i edukację prawną – zasada efektywności wydatkowania środków publicznych na usługi, na które jest zapotrzebowanie społeczne.

VI. Weryfikacja jakości

Obecny system nie zawiera mechanizmu weryfikującego jakość porad prawnych, a tym samym nie występuje żaden system badania efektywności pracy. Na konieczność wprowadzenia takich rozwiązań wskazuje się w raporcie NIK z 30 maja 2018 r., który sugeruje wzmocnienie kontroli prawidłowości realizacji zobowiązań umownych przez adwokatów i radców prawnych. W kolejnym raporcie, opublikowanym 31 października 2024 r., NIK ponownie wskazała na zasadność rozważenia wprowadzenia do systemu mechanizmów pomiaru jego jakości i efektywności, tak aby możliwa była ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Ponadto, w 2021 r. Komitet Ministrów Rady Europy sformułował wytyczne, w których zawarto m.in. rekomendację wprowadzania mechanizmów i środków mających na celu zapewnienie jakości systemów pomocy prawnej, zarówno pod względem ich ogólnego funkcjonowania, jak również pod względem usług prawnych realizowanych przez podmioty świadczące pomoc prawną¹⁷⁾.

Zakłada się wprowadzenie mechanizmów kontroli jakości pomocy, w tym stosowanej wśród krajów OECD metody *peer review* do oceny udzielanej pomocy (w Polsce wykorzystywanej w uniwersyteckich poradniach prawnych) – zasada zapewnienia jakości usług.

¹⁷⁾ <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a1a347>

VII. Zwiększenie efektywności organizowanej sieci pomocy

Obecnie funkcjonujący system poradnictwa prawnego i obywatelskiego został oparty o sieć punktów zlokalizowanych na terenie całego kraju. Powszechność punktów nie przełożyła się jednak na powszechne korzystanie z usług oferowanych w tych punktach przez obywateli. W Polsce funkcjonuje ok. 1 500 punktów, w których wykonawcy udzielają ok. 500 tys. porad w skali roku, co daje ok. 333 porady/1 punkt rocznie. Występują punkty (w szczególności warszawskie), które udzielają ponad 1000 porad rocznie, ale są też punkty, które udzielają ich zaledwie kilka.

Zgodnie z danymi z systemu do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, standardowa porada nie zajmuje nawet godziny. W 2024 r. porady prawne trwające od 15 do 45 minut stanowiły 62,65 % porad zarejestrowanych w systemie, zaś w przypadku porad zarejestrowanych jako porady obywatelskie 62,46 % stanowiły porady udzielone w czasie od 30 do 60 minut.

Rozbudowana sieć punktów na terenie kraju zapewnia dostępność geograficzną punktów dla obywateli, jednakże nieuchronnie wiąże się z „pustymi” dyżurami i wysokim kosztem jednostkowym porady. Ponadto są sygnalizowane problemy z obsadzeniem niektórych punktów przez samorządy zawodowe i organizacje pozarządowe. Dotyczy to lokalizacji uznawanych przez wykonawców za nieatrakcyjne z powodu konieczności dojazdów do nich. Podobnie często to punkty w małych miejscowościach zaniżają wynik w poszczególnych powiatach. Część beneficjentów nie chce korzystać z punktu we własnej gminie, tylko poszukując anonimowości, woli pojechać do miasta powiatowego. Dostępność geograficzna nie przekłada się zatem na efekt powszechności korzystania z systemu.

W związku z powyższym zasadne jest wprowadzenie mechanizmu uzależniania liczby punktów od popytu na usługi na danym obszarze – zasada utrzymywania powszechności dostępu do punktów pomocy prawnej przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmu ich efektywnej alokacji. Do realizacji celów zwiększania efektywności organizowanej sieci pomocy może również przyczynić się zapewnienie powiatom większej swobody w ustalaniu harmonogramu pracy punktów (rozliczenie tygodniowe zamiast sztywnej liczby godzin każdego dnia).

Projektodawca rozważył alternatywne sposoby poprawy zidentyfikowanych dysfunkcjonalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej. Realizowane w ostatnich latach działania koordynacyjne, wspierające działanie systemu pomocowego, nie były w stanie poprawić jego efektywności w sposób wystarczający do rozwiązania zgłaszanych problemów. Obecnie nie jest możliwe poprawienie działania systemu w innej drodze niż ustawodawcza.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt

Proponowane rozwiązanie polega na kompleksowym uregulowaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej przez jego uproszczenie, doprecyzowanie podstawowych pojęć oraz skoncentrowanie funkcjonowania systemu przede wszystkim na etapie przedsądowym. Projektowana regulacja odchodzi od dotychczasowego modelu obejmującego również poradnictwo obywatelskie, co pozwala na skupienie zasobów organizacyjnych i finansowych na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej o charakterze bardziej sformalizowanym i bezpośrednio związanym z ochroną praw jednostki.

Zmiany w stosunku do obowiązującego systemu obejmują:

1. Wprowadzenie katalogu definicji ustawowych – w dotychczasowej ustawie brak jest definicji;
2. Podział na dwa typy usług pomocowych z określeniem katalogu podmiotów uprawnionych – aktualnie istnieje jedynie jeden typ usługi, a do uzyskania usługi wymagane jest złożenie oświadczenia, że nie jest się w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej;
3. Określenie kategorii podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy – w tym wprowadzenie katalogu podmiotów uprawnionych do kwalifikowanej pomocy prawnej opartego o model zawarty w ustawie w wersji z 2016 r. z włączeniem kryterium dochodowego;
4. Wprowadzenie mechanizmu oceny sytuacji finansowej beneficjentów kwalifikowanej pomocy prawnej – obecnie oświadczenie o braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej nie podlega żadnej weryfikacji i nie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej;
5. Zmiana sposobu określenia liczby punktów przez powiązanie ich z liczbą porad na danym terenie.

6. Wprowadzenie możliwości świadczenia pomocy przez kliniki prawa – w formule współpracy studentów nadzorowanych przez radców prawnych i adwokatów – przy czym powiat decyduje o takiej formule;
7. Wprowadzenie monitoringu, analiz ocen prowadzonych przez powiat;
8. Wprowadzenie mechanizmu dokonywania recenzji kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji, przez recenzentów wyznaczonych przy udziale samorządów zawodowych (aktualnie mechanizm recenzji jest stosowany w przypadku poradnictwa obywatelskiego).

Rezygnuje się z:

1. Organizowania punktów poradnictwa obywatelskiego, organizowania kursów i szkoleń dla doradców obywatelskich,
2. Wyznaczania przez ministra podmiotu szkolącego doradców obywatelskich w drodze decyzji administracyjnej.

Przepisy ogólne

Projekt wprowadza definicje kluczowych pojęć funkcjonujących dotychczas w praktyce, takich jak: „dyżur”, „punkt”, „wizyta”, „gospodarstwo domowe”. Ich ustawowe doprecyzowanie ma na celu:

- ujednolicenie praktyki stosowania przepisów,
- ograniczenie rozbieżności interpretacyjnych,
- zwiększenie przejrzystości regulacji w skali całego kraju.

Wprowadzono również pojęcie poradni prawnej, obejmujące akademickie poradnie prowadzone:

- a) w ramach kształcenia przez uczelnię prowadzącą jednolite studia magisterskie na kierunku prawo albo
- b) przez organizację pozarządową w ramach jej zadań statutowych

– wpisane na listę wojewody.

Doprecyzowano również rolę systemu teleinformatycznego, który będzie podstawowym narzędziem: obsługi zgłoszeń, ewidencji wizyt, kontroli limitów korzystania z pomocy, dokumentowania udzielonej pomocy.

Zachowano także normę kolizyjną, zgodnie z którą projektowana regulacja nie ogranicza kompetencji innych organów realizujących zadania z zakresu pomocy prawnej lub poradnictwa czy edukacji prawnej.

Zakres i formy nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej oraz warunki uzyskiwania kwalifikowanej pomocy prawnej

Projekt wprowadza dwustopniowy model pomocy, obejmujący:

1. Informację prawną:

Informacja prawna ma charakter powszechny i przysługuje zarówno obywatelom polskim, niezależnie od miejsca ich zamieszkania, jak i cudzoziemcom przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, o ile sprawa dotyczy prawa polskiego lub prawa Unii Europejskiej.

Zakres obejmuje: przedstawienie informacji o stanie prawnym, prawach i obowiązkach z niego wynikających, organach i instytucjach właściwych do załatwienia sprawy i postępowaniu przed tymi organami i instytucjami, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym, sądownoadministracyjnym lub egzekucyjnym, jak również udzielenie informacji o dostępnych wzorach dokumentów, sposobach uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej, możliwościach skorzystania z innych form wsparcia oraz polubownych metod rozwiązywania sporów.

W ramach informacji prawnej możliwe jest zorganizowanie wizyty w celu przeprowadzenia postępowania medacyjnego – o ile danej osobie przysługuje kwalifikowana pomoc prawna, a w razie stwierdzenia, że problem nie może być rozwiązany przez udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej w całości lub w części – obowiązek poinformowania o możliwości uzyskania innej pomocy w innych jednostkach poradnictwa, które może również polegać na przekazaniu oferty tych jednostek w formie karty poradnictwa. Są to przepisy, które aktualnie

obowiązują w ramach regulacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i są uzasadnione z uwagi na potrzebę lepszego wykorzystania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, aby zapobiegać zatorom spraw w sądach oraz zapewnić podstawowy poziom koordynacji pomocy i poradnictwa udzielanych w różnych formach na poziomie powiatu. Oznacza to, że jeżeli dana osoba uprawniona do kwalifikowanej pomocy prawnej będzie chciała skorzystać z przysługującej jej nieodpłatnej mediacji w formie przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, osoba zapisująca na wizytę będzie mogła umówić spotkanie z mediatorem, który będzie świadczył pomoc już w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej.

Może być udzielana zarówno w formie bezpośredniej, jak i z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, co zwiększa dostępność systemu.

Zawiera mechanizmy ograniczające nadużycia, w tym limit liczby wizyt (4 wizyty), przy jednoczesnym zachowaniu możliwości jego elastycznego stosowania w szczególnie uzasadnionych przypadkach.

2. Kwalifikowaną pomoc prawną:

2a. Charakter pomocy

Pomoc ta ma charakter pogłębiony i obejmuje:

- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania dotyczącego jej problemu prawnego i sporządzenie pisemnego planu działania;
- sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz poinformowanie istotnych aspektach postępowania sądowego, w tym o kosztach postępowania;
- nieodpłatną mediację;
- sporządzenie projektu:
 - a) pisma inicjującego postępowanie przygotowawcze, administracyjne, sądowe, sądownoadministracyjne lub egzekucyjne, lub
 - b) skargi na orzeczenie referendarza i zażalenia na rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy przyznania pełnomocnika lub obrońcy z urzędu lub odmowy zwolnienia od kosztów sądowych, lub
 - c) środka zaskarżenia od nakazu zapłaty lub sprzeciwu od wyroku nakazowego, lub
 - d) odwołania od rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym: wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenia na postanowienie
- albo przedstawienie informacji o niezasadności sporządzenia takiego projektu.

Wprowadzono możliwość odmowy udzielenia kwalifikowanej pomocy prawnej, z ważnych powodów, w szczególności gdy:

- a) w sprawie działa już profesjonalny pełnomocnik,
- b) pomoc była już udzielona i nie zachodzą nowe faktyczne i prawne okoliczności wpływające na sytuację osoby uprawnionej,
- c) zachodzi zagrożenie bezpieczeństwa osób udzielających pomocy,
- d) występuje konflikt interesów.

Odmowa ta będzie odnotowywana w systemie teleinformatycznym wraz z uzasadnieniem. Od takiej odmowy nie będzie przysługiwało odwołanie, lecz będzie można wnieść na ten akt skargę w terminie trzydziestu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności (w zw. z art. 52 § 3 w zw. z art. 53 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 143, z późn. zm.) zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

2b. Kryterium dochodowe i dostęp do pomocy

W zakresie kwalifikowanej pomocy prawnej przyjęto rozwiązanie polegające na powiązaniu dostępu do niej z kryterium dochodowym, przy jednoczesnym wyodrębnieniu katalogu grup uprawnionych korzystających z pomocy niezależnie od tego kryterium.

Dokonano zróżnicowania kryterium dochodowego w zależności od liczby osób w danym gospodarstwie domowym, gdyż osoby prowadzące jednoosobowe gospodarstwo domowe ponoszą stałe wydatki np. na koszty mieszkania, które mogą pochłaniać większy procent ich dochodów niż w przypadku gospodarstwa wieloosobowego, tj., jeżeli średni miesięczny dochód przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego tej osoby, ustalony zgodnie z projektowanymi regulacjami nie przekroczył w gospodarstwie:

- a) jednoosobowym – 110 %,
- b) dwuosobowym – 100 %,
- c) wieloosobowym – 90 %

– przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok poprzedni ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 6k ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733, z późn. zm.) obowiązującego w dniu złożenia oświadczenia.

Zatem kryterium dochodowe zostało oparte na wskaźniku dochodu rozporządzalnego publikowanego przez Główny Urząd Statystyczny, co zapewnia jego obiektywność i aktualność. Wysokość tego kryterium była porównywana z innymi kryteriami dostępu do świadczeń socjalnych.

Wskaźnik	Kwota (na osobę / m-c)	Znaczenie
Minimum socjalne	ok. 1947 zł	poziom godnego życia
Świadczenia rodzinne	674 / 764 zł (rodziny OzN)	próg pomocy dla rodzin
Stypendium socjalne	ok. 1570–1909 zł	próg pomocy dla studentów

Jest to zatem wskaźnik wyższy niż zakładane w innych rodzajach pomocy społecznej. Jednocześnie trzeba pamiętać, że dostęp do pomocy prawnej jest potrzebą kolejnego rzędu, w stosunku do potrzeb zaspokajanych dzięki wskazanym świadczeniom socjalnym.

Dokonano zróżnicowania kryterium dochodowego w zależności od liczby osób w danym gospodarstwie domowym, gdyż osoby prowadzące jednoosobowe gospodarstwo domowe ponoszą stałe wydatki np.: na koszty mieszkania, które mogą pochłaniać większy procent ich dochodów niż w przypadku gospodarstwa wieloosobowego. Dlatego takie zróżnicowanie nie jest sprzeczne z zasadą równości. Podobne rozwiązanie funkcjonuje w ustawie o dodatkach mieszkaniowych.

Jednocześnie zastosowano uproszczony mechanizm ustalania dochodu, oparty głównie na dokumentach podatkowych, co ogranicza obciążenia administracyjne oraz ułatwia korzystanie z systemu. Zrezygnowano z rozbudowanych procedur stosowanych w systemie pomocy społecznej oraz z uwzględniania majątku, aby uniknąć nadmiernego formalizmu.

Zgodnie z badaniem budżetów gospodarstw domowych z 2024 r.¹⁸⁾ osoby znajdujące się w drugiej grupie kwintylowej dysponowały dochodem rozporządzalnym na poziomie przeciętnie miesięcznie do 2225 zł. Zaś przeciętnie dochodem rozporządzalnym na poziomie 2838 zł dysponowały osoby w trzeciej grupie kwintylowej. Oznacza to, że dostęp do pomocy uzyskałoby nie więcej niż 60 % społeczeństwa. Kryterium to przyjęto analizując również udział wydatków w dochodzie rozporządzalnym, który w pierwszej do trzeciej grupy kwintylowej wynosi przeciętnie od 113,2 % do 58,4 %.

Jednocześnie badania społeczne wskazują, że kryterium dochodowe jest tym kryterium, które najlepiej odpowiada na potrzebę objęcia wsparciem osób, które mogą najbardziej potrzebować pomocy prawnej w formie dotowanej przez państwo.

Badania prowadzone w metodologii *paths to justice*, których przegląd, jest przedstawiany przez J. Winczorka, wskazują bowiem, że najwięcej problemów prawnych doświadczają osoby w średnim wieku, które prowadzą intensywną aktywność życiową – wówczas doświadczają większej liczby problemów prawnych związanych z

¹⁸⁾ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2024-r-9,23.html>

pełnionymi rolami, w ramach relacji rodzinnych, jako pracownicy, konsumenci czy beneficjenci świadczeń socjalnych¹⁹⁾. Aby wyodrębnić tych, którym należy zapewnić pomoc państwa, konieczne jest zastosowanie kryterium dostępu do pomocy odnoszącego się do sytuacji majątkowej.

Oznacza to, że o kwalifikowaną pomoc prawną mogłyby się ubiegać osoby, których wydatki pochłaniają znaczącą część dochodu, co powoduje, że poniesienie dodatkowych wydatków na przykład na usługę na rynku usług prawnych może zagrozić ich stabilności finansowej, a właśnie zaburzenie stabilności finansowej gospodarstwa domowego może prowadzić do rozwoju innych problemów.

W rozumieniu niniejszego projektu ustawy za dochód osoby wchodzącej w skład rodziny uznano jedynie dochody, które zostały opodatkowane podatkiem dochodowym od osób fizycznych lub zryczałtowanym podatkiem dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych enumeratywnie wymienionych dochodów. Aby udokumentować te dochody przyjęto, że podstawą ich ustalenia będzie ostatnio złożone zeznanie podatkowe lub ostatnia złożona informacja o dochodach, w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Chodzi zatem o ostatni dokument, który został przedstawiony administracji skarbowej przez samego podatnika lub płatnika i jest dostępny do prostej weryfikacji.

W przypadku przychodów objętych zryczałtowanym podatkiem dochodowym zostanie zastosowany mechanizm ustalenia dochodu na podstawie obwieszczenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej publikowanego na podstawie art. 5 ust. 7a ustawy dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych²⁰⁾.

Przyjęcie takiej uproszczonej podstawy kryterium dochodowego ma na celu maksymalne uproszczenie procedury ustalania dochodów. Aby ustalić dochód gospodarstwa domowego będzie trzeba przedstawić dla każdego z członków rodziny odpowiednie dokumenty.

Przyjęcie uproszczonej procedury określania dochodu jest adekwatnym środkiem ustalenia uprawnienia do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, umożliwiającym jej szybkie uzyskanie, bez potrzeby generowania wysokich kosztów administracyjnych. Koszt związany z badaniem sytuacji finansowej beneficjentów systemu musi pozostać proporcjonalny z jednostkowym kosztem porady prawnej. Przyjęcie odmiennego założenia spowoduje, że koszty obsługi administracyjnej systemu, w tym weryfikacja dokumentów pochłonie zasadniczą część dotacji, które powinna być przeznaczona na faktyczną pomoc dla obywateli. Uproszczona procedura weryfikacji dochodu poprzez zeznanie podatkowe jest zatem adekwatnym narzędziem w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Przeciętny miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego ustalany będzie na dzień złożenia oświadczenia jako iloraz sumy rocznych dochodów członków gospodarstwa domowego i liczby członków gospodarstwa domowego, który następnie jest dzielony przez liczbę miesięcy w roku. Procedura ustalania dochodów nie będzie jednak następowała uprzednio, ale będzie następowała jedynie wówczas, kiedy wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej poweźmie uzasadnioną wątpliwość, że oświadczenie złożone przez osobę korzystającą z pomocy nie było prawdziwe.

Ograniczeniem niniejszego modelu jest możliwość zmiany dochodu w okresie pomiędzy złożeniem dokumentów podatkowych, a ubieganiem się o pomoc, jednak w tym miejscu zostaną przewidziane rozwiązania dotyczące informowania o utracie dochodu, a samo oświadczenie będzie składane raz w roku. Należy tu jednocześnie wyważyć potrzebę zapewnienia adekwatnego dostępu osobom uprawnionym z potrzebą zapewnienia wsparcia w jak najkrótszym okresie od zdarzenia prawnego, a następnie sprawności postępowania. Równocześnie należy zauważyć, że w ramach ustawy przewidziano obowiązek poinformowania beneficjenta, który nie spełnia kryteriów pomocy o innych dostępnych formach poradnictwa. Taka lista jest sporządzana corocznie przez powiat i przekazywana do punktów.

2c. Katalog grup uprawnionych niezależnie od kryterium dochodowego

¹⁹⁾ J. Winczorek, Przegląd badań nad pomocą prawną [w:] W. Florczak (red.) Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna, Kraków 2021, str. 302.

²⁰⁾ (Dz. U. z 2026 r. poz. 1240)

Projekt wprowadza katalog grup uprawnionych niezależnie od kryterium dochodowego, co ma na celu objęcie wsparciem osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej lub społecznej, w odniesieniu do których dostęp do pomocy prawnej ma istotne znaczenie dla przeciwdziałania pogłębianiu się problemów społecznych. Niezależnie od wskazanego kryterium dochodowego pomoc mają otrzymać:

- 1) kombatancki i ofiary represji wojennych oraz działacze opozycji antykomunistycznej oraz osoby represjonowane z powodów politycznych;
- 2) osoby od 13 do 18 roku życia;
- 3) osoby bezrobotne zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy;
- 4) osoby, które przebywają lub zostały umieszczone w pieczy zastępczej, aż do ukończenia przez te osoby 26 roku życia;
- 5) osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności, o stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy lub osoby będące opiekunami takich osób; w przypadku opiekunów pomoc ta ma przysługiwać nawet wówczas, kiedy osoba objęta ich opieką umrze lub zostanie umieszczona w systemie wsparcia instytucjonalnego, wówczas nieodpłatna pomoc prawna będzie przysługiwała jeszcze przez rok po wygaśnięciu prawa do uzyskania tych świadczeń;
- 6) osoby, które uzyskały w okresie ostatnich 12 miesięcy świadczenia z pomocy społecznej lub świadczenia rodzinne i wobec których w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia; w obowiązującym stanie prawnym osoby te będą mieściły się również w kryteriach dochodowych, jednak wyodrębnienie tej grupy ma im ułatwić korzystanie z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, gdyż aby udowodnić swoje uprawnienie do korzystania z pomocy będą musieli posłużyć się jedynie wydaną w ostatnich 12 miesiącach decyzją organu pomocy społecznej, a nie będą musieli składać oświadczeń dotyczących sytuacji majątkowej. Jest to realizacja postulatów deregulacyjnych, gdyż osobie uprawnionej umożliwia się uzyskanie dodatkowej pomocy na bazie raz wydanej decyzji bez generowania kolejnego postępowania w sprawie;
- 7) osoby zamieszkujące lub czasowo przebywające na obszarze, na którym wystąpiła klęska żywiołowa lub katastrofa naturalna, w szczególności powódź;
- 8) osoby doznające przemocy domowej.

Przyjęte rozwiązania zakładają również wykorzystanie systemu teleinformatycznego do ewidencji wizyt, weryfikacji limitów oraz usprawnienia organizacji pomocy, co przyczyni się do zwiększenia przejrzystości i efektywności funkcjonowania systemu.

W rezultacie rekomendowane rozwiązanie zapewnia lepsze dopasowanie zakresu pomocy do potrzeb obywateli, zwiększa dostępność wsparcia na wczesnym etapie problemu prawnego, ogranicza bariery formalne oraz wzmacnia efektywność interwencji publicznej poprzez racjonalne ukierunkowanie kwalifikowanej pomocy prawnej na osoby najbardziej jej potrzebujące.

Katalog osób uprawnionych w zbliżonym kształcie stanowił element systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w pierwotnych rozwiązaniach przyjętych w 2016 r. Wówczas z pomocy rocznie korzystało około 385 tys. osób, zaś w 2019 – ok. 386 tys. osób. Przy nowelizacji z roku 2018 uznano, że to zbyt mała liczba. Trzeba pamiętać jednocześnie, że te dane były gromadzone bez użycia systemu teleinformatycznego, który został wdrożony w 2020 r. W tej pierwotnej ustawie, objęto również pomocą osoby powyżej 60 roku życia, które stanowiły niemal 40 % beneficjentów w 2019 r. oraz osoby, które dysponowały Kartą Dużej Rodziny. Rozwiązanie to nie zostało uwzględnione w niniejszej ustawie z powodu wprowadzenia kryterium dochodowego.

Tabela prezentuje liczby ludności w podziale na grupy, wskazując również odsetek jaki stanowią w populacji.

Grupa ludności	Liczba osób	Odsetek populacji
Młodzież 15–18 lat	ok. 1,6 mln <i>(szacunek na podstawie struktury wieku)</i>	ok. 4–4,5%
Osoby bezrobotne	873,6 tys.	ok. 2,3%
Osoby niepełnosprawne	3,9 mln	10,5%
Osoby korzystające z pomocy społecznej	ok. 1,7–2,0 mln <i>(dane GUS – zakres typowy)</i>	ok. 4–5%
Osoby w pieczy zastępczej	ok. 72 tys. <i>(dzieci i młodzież)</i>	ok. 0,2%
Osoby objęte świadczeniami rodzinnymi / opiekuńczymi	ok. 3–4 mln beneficjentów <i>(łącznie różne świadczenia)</i>	ok. 8–10%
Osoby doznające przemocy domowej	91 330	ok. 0,24%

Jednocześnie w aktualnie obowiązującym systemie utrzymuje się struktura usług, w której ok. 60 % usług stanowi poinformowanie osoby uprawnionej o uprawnieniach i obowiązkach (odpowiadające informacji prawnej), zaś 35–38 % to usługi bardziej złożone, w tym przedstawienie osobie uprawnionej rozwiązania problemu prawnej (odpowiadające kwalifikowanej pomocy prawnej), w pozostałym zakresie świadczone są usługi mediacyjne lub inne usługi – struktura taka utrzymuje się od dekady. Jednocześnie z danych o czasie świadczonych usług wynika, że czas przeznaczony na usługi w przypadku niemal 60 % usług mieści się w przedziale 15–45 minut (przy czym część tego czasu wykonawca poświęca na dokumentowanie pomocy, co ma zostać uproszczone w ramach niniejszej reformy). Zaś usługi od 45 minut do 60 minut stanowią pozostałe niemal 29 % usług.

Przyjmując zatem tę strukturę usług (60/40) i czas przeznaczony na pomoc założony w projekcie – 30 minut na informację prawną, zaś pozostały czas do wykorzystania na kwalifikowaną pomoc prawną, należy założyć, że w przypadku zmniejszenia liczby punktów do poziomu 1346 (norma poradnicza ok. 400 porad na punkt), w ramach pomocy w całym kraju zostanie udostępnione 1 340 616 godzin pomocy, co pozwoli zaspokoić potrzeby w zakresie informacji prawnej i pozostawić przestrzeń na kwalifikowaną pomoc prawną.

Nie podano tutaj danych o liczebności grup uprawnionych, gdyż należy pamiętać, że grupy te się krzyżują się i dana osoba może należeć do kilku kategorii – zgodnie z opisywanym w badaniach społecznych efektem św. Mateusza – tzn. doświadczeniu skumulowanych problemów, prawnych, rodzinnych, zdrowotnych czy związanych z utrzymaniem pracy przez jedną osobę.

Biorąc zatem pod uwagę doświadczenia historyczne, aktualny poziom zainteresowania systemem nieodpłatnej pomocy prawnej, zaplanowane zmiany umożliwiają wsparcie grupom społecznym, które zostały wskazane w OSR. Dodatkowo należy podkreślić, że sam fakt posiadania określonych uprawnień wynikający z ustawy nie oznacza automatycznie, że osoby uprawnione będą korzystać z pomocy, bowiem w badaniach społecznych wyraźnie wskazuje się, że o korzystaniu z usług pomocowych decyduje nie tylko możliwość ich uzyskania, ale także poziom świadomości prawnej, zaufania do instytucji, osobistej aktywności danej osoby. Co więcej podkreśla się większą aktywność osób, które mają wyższe wykształcenie, mieszkają w dużych aglomeracjach przez co mają wyższe kryteria dochodowe, co potwierdzają analizy prowadzone na danych z systemu nieodpłatnej pomocy²¹⁾ Wprowadzenie zatem kategorii osób uprawnionych ma doprowadzić do rozpropagowania systemu wśród tych osób, jako tych które należy objąć szczególną ochroną.

W razie jednak przekroczenia zainteresowania systemem możliwe są dwa scenariusze:

- osoby, które mają uprawnienia do skorzystania z pomocy w innych jednostkach poradnictwa, będą informowane o takiej możliwości (jest to jeden z elementów informacji prawnej);

²¹⁾ P. Ostaszewski, Analiza statystyczna funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w roku 2022, str. 27

[https://iws.gov.pl/wp-](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2024/ANALIZA%20WYMIARU%20SPRAWIEDLIWO%C5%9ACI/2024_AWS_P_Ostaszewski_Analiza-statystyczna-funkcjonowania-systemu-nieodplatnej-pomocy-prawnej.pdf)

[content/uploads/PDF/2024/ANALIZA%20WYMIARU%20SPRAWIEDLIWO%C5%9ACI/2024_AWS_P_Ostaszewski_Analiza-statystyczna-funkcjonowania-systemu-nieodplatnej-pomocy-prawnej.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/PDF/2024/ANALIZA%20WYMIARU%20SPRAWIEDLIWO%C5%9ACI/2024_AWS_P_Ostaszewski_Analiza-statystyczna-funkcjonowania-systemu-nieodplatnej-pomocy-prawnej.pdf)

- zostaną wdrożone rozwiązania legislacyjne umożliwiające świadczenie kwalifikowanej pomocy prawnej również zdalnie, co umożliwi pełne wykorzystanie możliwości systemu w kraju;

2d. Nieodpłatna mediacja

Nieodpłatna mediacja, dostępna w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej, ma obejmować zarówno czynności poprzedzające lub następcze wobec prowadzenia postępowania mediacyjnego:

- przygotowanie projektu umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji,
- przygotowanie projektu wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej,
- udzielenie pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem,
- przeprowadzenie postępowania mediacyjnego i sporządzenie ugody.

Posłużono się dotychczas obowiązującymi rozwiązaniami, które wykluczały możliwość korzystania z nieodpłatnej mediacji, w przypadku kiedy toczy się mediacja lub postępowanie mediacyjne, a także przewidywały możliwość zainicjowania postępowania jedynie osobę, która jest uprawniona do uzyskania pomocy – przy czym w projektowanym stanie prawnym jest to osoba uprawniona do kwalifikowanej pomocy prawnej, gdyż nieodpłatna mediacja jest objęta jej zakresem.

Przepisy dotyczące kwalifikacji mediatora oraz przypadków, w których mediator podlega wyłączeniu zostały przeniesione do przepisów określających kwalifikacje wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej.²²⁾

Zapewniono jednocześnie mechanizmy informacyjne (wskazanie innych form wsparcia lub punktów pomocy) oraz procedury przeciwdziałania konfliktowi interesów. Uregulowano także, że kwalifikowana pomoc prawna zasadniczo będzie świadczona w punkcie osobiście przez wykonawcę nieodpłatnej pomocy prawnej, z wyjątkiem osób ze szczególnymi potrzebami, którym kwalifikowana pomoc prawna może być udzielana w formach i miejscach określonych w projekcie ustawy.

Organizacja świadczenia pomocy

Uregulowano organizację świadczenia pomocy, w tym:

- a) zasadę osobistego udzielania pomocy w punktach przez wykonawców w przypadku kwalifikowanej pomocy prawnej i dopuszczenie udzielania nieodpłatnej informacji prawnej w punkcie oraz za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość,
- b) dopuszczenie form zdalnych i wyjazdowych dla osób ze szczególnymi potrzebami,
- c) wprowadzenie limitów (co do zasady 4 wizyty kwartalnie zarówno w przypadku informacji prawnej, jak i kwalifikowanej pomocy prawnej),
- d) możliwość przekroczenia limitów w uzasadnionych przypadkach.

Projektodawca określił również formy udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a zatem zarówno kwalifikowanej pomocy prawnej jak i informacji prawnej osobom uprawnionym ze szczególnymi potrzebami. Ponadto określono obowiązki powiatu w zakresie zapewnienia dostępności pomocy osobom ze szczególnymi potrzebami, w tym organizacji form kontaktu na odległość oraz pokrywania kosztów dostosowania usług do potrzeb osób ze szczególnymi potrzebami.

Analogicznie jak w obecnie obowiązującej regulacji określono kompetencję zarządu powiatu do ustalenia, w przypadku stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, możliwości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej wyłącznie za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.

W zakresie limitu 4 wizyt, ma on stanowić odpowiedź na potrzebę zapewnienia dostępu do pomocy szerokiej liczbie osób uprawnionych oraz minimalizować ryzyko nadużywania systemu przez osoby indywidualne. W zgłoszeniach kierowanych do Ministra Sprawiedliwości często bowiem powtarza się zagadnienie beneficjentów, którzy dokonują wielokrotnych zapisów na wizyty, korzystając ze wsparcia w wielu powiatach, często w zakresie tego samego problemu

²²⁾ Regulacje dotyczące mediacji i mediatorów będą dostosowane na kolejnych etapach procesu legislacyjnego do kształtu przyjętego w projekcie ustawy o mediatorach sądowych, instytucjach szkolących w zakresie mediacji i Krajowym Rejestrze Mediatorów (UD237).

prawnego. Ma to szczególne znaczenie w zakresie upowszechniania poradnictwa zdalnego. Brak mechanizmów limitujących dostęp do usług rodzi ryzyko blokowania systemu dla beneficjentów, którzy rzeczywiście potrzebują pomocy, a nie mogą z niej skorzystać z uwagi na nadużywanie systemu przez inne osoby. Jednocześnie wprowadzenie mechanizmu, który, jeżeli wizyty są dostępne, umożliwia wykonawcy pomocy, ale również osobie prowadzącej zapisy, dokonanie zapisu na poradę nawet jeżeli przekroczony został limit wizyt, służy efektywnemu wykorzystaniu czasu wykonawcy podczas dyżury i zapewnienia szerokiego dostępu do pomocy. Ta decyzja bazuje na doświadczeniu pomocy wykonawcy i doświadczeniu w prowadzeniu zapisów na porady i ich profesjonalnym osądzie. Decyzja o udzieleniu pomocy ponad limit jest możliwa, przede wszystkim., o ile w danym powiecie są dostępne wolne terminy wizyt. Udzielenie takiej pomocy może dotyczyć w szczególności osób ze szczególnymi potrzebami, w rozumieniu ustawy o dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, a zatem głównie osób z niepełnosprawnościami. Dodatkowo odmowa zapisu może nastąpić, jeżeli:

- 1) w danej sprawie została już udzielona kwalifikowana pomoc prawna i nie zachodzą nowe faktyczne i prawne okoliczności wpływające na sytuację osoby uprawnionej,
- 2) udzielenie pomocy powoduje zagrożenie bezpieczeństwa osób udzielających pomocy,
- 3) występuje konflikt interesów.

Osoba uprawniona nie pozostaje jednak sama. Ustawa przewiduje mechanizmy poinformowania osoby zgłaszającej się po pomoc o możliwościach uzyskania wsparcia w innych jednostkach poradniczych.

Tryb ubiegania się o uzyskanie nieodpłatnej pomocy prawnej

Wprowadzono zróżnicowane kanały zgłoszenia (osobisty, telefoniczny oraz elektroniczny), co ma na celu zwiększenie dostępności systemu, w tym dla osób ze szczególnymi potrzebami. Jednocześnie zapewniono minimalny zakres danych identyfikujących osobę uprawnioną, umożliwiający weryfikację tożsamości oraz kontrolę limitów korzystania z pomocy.

Kluczowym elementem systemu jest obowiązek złożenia oświadczenia o spełnianiu kryteriów uprawniających do uzyskania pomocy, obejmującego zarówno sytuację dochodową, jak i przynależność do określonych grup. Dotyczy to jednak jedynie usługi kwalifikowanej pomocy prawnej. Oświadczenie to ma charakter sformalizowany i zawiera dane niezbędne do ewentualnego prowadzenia postępowania w sprawie zwrotu nienależnie uzyskanej pomocy. Wprowadzono elastyczne formy jego składania (papierową oraz elektroniczną) oraz możliwość wykorzystania środków identyfikacji elektronicznej.

Na powiat nałożono obowiązek zapewnienia wprowadzenia danych pochodzących z ww. oświadczeń do systemu teleinformatycznego, a następnie przekazania wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej informacji o oświadczeniach za pośrednictwem dedykowanego systemu teleinformatycznego. Rozwiązanie to umożliwi skuteczny i bezpieczny obrót danymi przy jednoczesnym zwolnieniu wykonawców z dodatkowych obowiązków biurowych i umożliwi im pełne skupienie na udzielaniu usług pomocowych.

W celu ułatwienia obliczania dochodu na osobę oraz umożliwienia składania oświadczeń drogą elektroniczną Minister Sprawiedliwości może udostępnić formularz elektroniczny. Wzór oświadczenia, odmiennie niż w obecnym stanie prawnym, nie zostanie określony w formie załącznika do ustawy, ale przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Celem przyjętego rozwiązania jest zapewnienie koniecznej elastyczności formularza. W sposób szczegółowy zostanie w tym rozporządzeniu określony również tryb składania i sposób przekazywania informacji o oświadczeniu wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia adekwatnej informacji o dochodach i sposobie ich obliczania oraz dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, możliwości weryfikacji składanych oświadczeń oraz bezpieczeństwa danych.

W projekcie określono obowiązki wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej, które mają dotyczyć udzielania informacji lub kwalifikowanej pomocy, odbierania oświadczeń w przypadku kwalifikowanej pomocy prawnej oraz obowiązku dokumentowania pomocy w systemie teleinformatycznym, w sposób umożliwiający przeprowadzenie recenzji. Dokumentacja zgłoszonego zagadnienia lub problemu i udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej zasadniczo powinna być dokonana nie później niż 10 dni od dnia jej udzielenia. Tak wyznaczony odstęp czasu ma zapewnić niezbędną elastyczność, co do dokumentowania pomocy, ale jednocześnie zabezpieczać rzetelność jej prowadzenia.

Projekt zawiera również normę na wypadek awarii systemu teleinformatycznego, w szczególności błędu krytycznego, uniemożliwiających dostęp do systemu teleinformatycznego. Wówczas wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej powinien dokonać udokumentowania tej pomocy nie później niż w terminie 10 dni od dnia przywrócenia funkcjonalności systemu. W dotychczasowej regulacji termin ten był określony na 10 dzień kalendarzowy miesiąca

następującego po udzielaniu pomocy. Jednak z uwagi na potrzebę zachowania rzetelności danych o udzielonej pomocy, które to dane w projektowanym stanie prawnym mają być wykorzystane do określania liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, zdecydowano się na skrócenie tego terminu, tak aby czas pomiędzy momentem udzielania pomocy, a momentem jej dokumentowania nie był nadmiernie długi.

Projekt wprowadza również procedurę weryfikacji prawdziwości składanych oświadczeń. W przypadku powzięcia wątpliwości co do prawdziwości tego oświadczenia wykonawca zgłasza sprawę zarządowi powiatu, który może wszcząć postępowanie wyjaśniające i żądać przedstawienia dodatkowych dokumentów lub informacji od osoby uprawnionej oraz właściwych instytucji.

Określona została procedura sankcyjna, która ma na celu zapobieżenie wykorzystywania systemu przez osoby nieuprawnione, co stanowiło jeden z postulatów prawniczych samorządów zawodowych. Sankcją za złożenie nieprawdziwego oświadczenia jest zobowiązanie do zwrotu podwójnej wartości uzyskanej pomocy²³). Prowadzenie postępowania wyjaśniającego będzie stanowiło dodatkowe zadanie dla starostwa powiatowego. Zadanie to będzie finansowane z części dotacji przeznaczonej na obsługę organizacyjno-techniczną. Uzyskane w trakcie realizacji tych zadań środki będą przekazywane na rachunek budżetu państwa, zaś zgodnie z art. 5 pkt 8 i art. 6 pkt 6 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, z późn. zm.) 5 % należności, które zostaną ścignięte w tym trybie będą stanowić źródło dochodów powiatu.

Wartość nienależnie uzyskanej kwalifikowanej pomocy prawnej oraz termin jej zwrotu zarząd powiatu ustali w drodze decyzji administracyjnej na podstawie wartości jednej godziny kwalifikowanej pomocy prawnej, określonej w danym roku w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie przepisów projektu ustawy (w stosunku do beneficjenta nastąpi zobowiązanie do zwrotu podwójnej wartości).

Edukacja prawna

W projektowanej regulacji wyodrębniono zagadnienia edukacji prawnej jako istotny element systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Edukacja ma dotyczyć wiedzy o:

- prawie, jego źródłach oraz o prawach i obowiązkach obywatelskich i trybie ich realizacji,
- działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej,
- mediacji oraz sposobach polubownego rozwiązywania sporów,
- dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz pomocy prawnej udzielanej w postępowaniach sądowych i sądownoadministracyjnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania jest spójne z dotychczas obowiązującymi przepisami.

Podobnie jak w obowiązującej ustawie dookreślono formy edukacji prawnej, jednakże pozostawiono pewną swobodę decyzyjną w tym zakresie organom administracji publicznej. Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie obowiązku oznaczania materiałów edukacyjnych wytwarzanych w ramach realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej jednolitymi znakami graficznymi oraz informacją o źródle finansowania. Rozwiązanie to ma na celu zwiększenie przejrzystości wydatkowania środków publicznych, a także poprawę rozpoznawalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Dopuszczono również możliwość dodatkowego oznaczania materiałów znakami graficznymi identyfikującymi powiat, co może sprzyjać identyfikacji lokalnych działań informacyjno-edukacyjnych.

Podmioty realizujące zadania

Podstawowymi wykonawcami kwalifikowanej pomocy prawnej pozostają adwokaci oraz radcowie prawni, a w zakresie prowadzenia mediacji – mediatorzy spełniający ustawowe wymagania, w tym wpis do Krajowego Rejestru Mediatorów. Dodatkowo zachowano aktualnie obowiązujące rozwiązanie, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach

²³) Taka sankcja została przewidziana m. in. w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335). Przyjęte rozwiązanie jest również spójne z wytycznymi Rady Europy, które dopuszczają żądanie zwrotu kosztów, jeśli przyznano pomoc na podstawie fałszywych informacji (pkt 19 wytycznych).

z upoważnienia adwokata lub radcy prawnego nieodpłatną pomoc prawną będzie mógł udzielać również aplikant adwokacki lub aplikant radcowski.

Projekt przewiduje także udział organizacji pozarządowych oraz uczelni wyższych prowadzących poradnie prawne w realizacji zadań systemu.

W punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową zastępstwa powinny być realizowane przez innych wykonawców z tej organizacji. Jest to powtórzenie dotychczasowej regulacji w tym zakresie. Dopuszczenie szerokiego katalogu podmiotów do realizowania zadań w ramach niniejszej ustawy ma przyczynić się do zapewnienia dostępności pomocy.

Aby zapewnić możliwość kształcenia młodych prawników w celu uzyskania kompetencji niezbędnych do świadczenia pomocy dla grup wykluczonych, w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, postanowiono uwzględnić jako organizatorów pomocy uczelnie wyższe lub organizacje pozarządowe, które prowadzą poradnie prawne. W przypadku punktu, którego prowadzenie powiat powierzył, w ramach liczby punktów, które są powierzane do prowadzenia organizacji pozarządowej – uczelni lub organizacji pozarządowej, które prowadzą poradnie prawne, w udzielaniu kwalifikowanej pomocy prawnej na zasadach określonych w porozumieniu o wolontariacie może brać udział student, co najmniej trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo, który korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, a także nie był karany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, jednak wyłącznie pod nadzorem wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej. Przewidziano, że student będzie obowiązany do złożenia wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej sprawującemu nadzór nad jego udziałem w udzielaniu kwalifikowanej pomocy prawnej oświadczenia, że nie był karany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe – pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Student składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Oświadczenie będzie dokumentowane w systemie teleinformatycznym.

W ramach udziału w udzielaniu kwalifikowanej pomocy prawnej student wykonuje pod nadzorem wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej wyłącznie czynności pomocnicze związane z przygotowaniem planu działania, projektu pisma lub innego dokumentu. Projekt ten przekazuje się osobie uprawnionej po weryfikacji i zatwierdzeniu przez wykonawcę nieodpłatnej pomocy prawnej. Regulacja ta ma na celu zapewnienie kształcenia młodych prawników, zgodnie ze znanym na świecie modelem edukacji klinicznej, tak aby w przyszłości zapewnić kadre prawników przygotowanych do udzielania pomocy osobom najbardziej potrzebującym w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest to regulacja, która uwzględnia doświadczenia międzynarodowe, w szczególności litewskie i fińskie. Sposób udzielania pomocy przez studentów pod nadzorem wykonawców zostanie doprecyzowany w drodze rozporządzenia. Uwzględnienie tego podmiotu stanowiło postulat przedstawiciela organizacji pozarządowych w Radzie NPP i NPO oraz postulatach przekazanych do Ministerstwa w 2024 r.

Podobnie jak pozostałe podmioty poradnie prawne wpisywane na listę wojewody będą musiały przedstawić informację o przyjęciu i wdrożeniu standardów udzielania i kontroli jakości pomocy. Dodatkowo w tych standardach określone zostaną również zasady nadzoru. Opracowanie i wdrożenie tych standardów jest w obecnym systemie warunkiem wpisu organizacji pozarządowej na listę. Te standardy opisują model współpracy studentów. Wzorcowe standardy są opisane i przyjęte przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych²⁴⁾. Warunkiem przyjęcia danej poradni w poczet członków tej organizacji jest zobowiązanie się do przestrzegania i podleganie kontroli realizacji tych standardów.

Dodatkowo co roku uczelnia lub organizacja pozarządowa prowadząca poradnię, będą musiały dostarczyć do wojewodów listę osób, z którymi podpisały umowy o sprawowaniu nadzoru nad studentami – podobnie jak aktualnie listę osób, z którymi będą zawarte umowy dostarczają wojewodzie organizacje pozarządowe. Brak złożenia takiej informacji skutkuje skreśleniem z listy i utratą możliwości świadczenia pomocy.

Warunek III roku studiów wynika z ułożenia programów studiów, w których często w pierwszych dwóch latach student uzyskuje podstawową wiedzę o pojęciach prawa materialnego z różnych dziedzin prawa, zaś od III roku rozpoczyna kurs z prawa procesowego. Student rozpoczynający III rok studiów posiada już co do zasady podstawową wiedzę z kluczowych gałęzi prawa, w szczególności z zakresu prawa cywilnego, konstytucyjnego, administracyjnego, karnego oraz podstaw procedur prawnych. Oznacza to, że dysponuje minimalnym przygotowaniem pozwalającym na

²⁴⁾ <https://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/standardy>

rozpoznanie charakteru problemu prawnego, identyfikację podstawowych ryzyk oraz przygotowanie projektu stanowiska lub informacji prawnej pod nadzorem osoby uprawnionej.

Mechanizm zapewnienia jakości usług będzie odwzorowaniem obowiązujących standardów działalności uniwersyteckich poradni prawnych. Rzetelność świadczonych usług zapewnia nadzór radców prawnych lub adwokatów, stanowiących kadrę dydaktyczną uczelni lub z nią współpracujących nad działaniem studentów. Każdy projekt porady będzie podlegał weryfikacji osoby nadzorującej przed przekazaniem osobie uprawnionej. Zasadą jest opracowanie porady pisemnie. Oprócz tego osoby nadzorujące prowadzą cotygodniowe seminaria dotyczące zagadnień, które pojawią się w sprawach, nad którymi pracuje się poradni. Studenci są szkoleni z zasad etyki zawodów prawniczych, technik rozmowy z klientem oraz pisania opinii. Umowy o wolontariacie będą one stosowane w ramach działalności organizacji pozarządowych, zaś w przypadku uczelni zasady współpracy studentów będą określały akty prawa wewnętrznego obowiązujące na danej uczelni, gdyż klinika prawa jest na wielu uczelniach obligatoryjnym lub fakultatywnym elementem programu studiów. Wprowadzono również obowiązek informowania osoby korzystającej z pomocy o udziale studenta w procesie jej udzielania oraz zasadach tego udziału, co służy zapewnieniu przejrzystości i ochronie praw beneficjentów. Informacja ta będzie dokumentowana w systemie teleinformatycznym²⁵). Należy podkreślić, że ustawa nie wprowadza zupełnie nowego podmiotu, który dotychczas nie funkcjonował w systemie pomocowym, ale sankcjonuje dotychczasową praktykę poradni prawnych funkcjonujących na uczelniach akademickich i w ramach organizacji pozarządowych. Rozwiązania te są praktykowane od ponad 20 lat, a postulaty włączenia klinik prawa do systemu były formułowane od początku obowiązywania obecnie obowiązującej ustawy. W niniejszej ustawie odwzorowano istniejący model działania klinik prawa, który funkcjonuje zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy. Dlatego niniejsze rozwiązanie polegające na realizacji zadań w ramach nieodpłatnego zaangażowania zostało uznane za adekwatne. Udział studentów w świadczeniu pomocy ma bowiem przede wszystkim cel dydaktyczny i społeczny. Budowanie prawidłowych postaw wśród studentów prawa, w tym w szczególności świadomości misji jaka wiąże się z wykonywaniem zawodu prawnika i pomocy osobom, których nie stać na odpłatną pomoc prawną, ma istotne znaczenie w kształtowaniu pozytywnego obrazu zawodu prawnika w społeczeństwie.

W zakresie nieodpłatnej mediacji doprecyzowano wymagania wobec mediatorów wskazując, że do udzielania nieodpłatnej mediacji uprawniona jest osoba wpisana do Krajowego Rejestru Mediatorów, o którym mowa w art. 5 ustawy z dnia ... o mediatorach sądowych, instytucjach szkolących w zakresie mediacji i Krajowym Rejestrze Mediatorów (Dz. U. poz. ...) ²⁶) (projekt został skierowany przez Prezesa Rady Ministrów do Sejmu w dniu 7 sierpnia 2026 r., druk sejmowy nr 3008). Podobnie jak w obowiązującym stanie prawnym, mediację w zakresie czynności poprzedzających lub następujących wobec postępowania mediacyjnego, tak jak sporządzenie projektu umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji, przygotowanie projektu wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej, udzielenie pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem, może prowadzić również wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej, który nie spełnia wymagań kwalifikacyjnych dla mediatora. Przewidziano również okoliczności, które będą stanowiły przesłankę wyłączenia mediatora, z uwagi na ryzyko istnienia konfliktu interesów czy zagrożenia brakiem bezstronności. Ustanowiono także procedurę odmowy przeprowadzenia nieodpłatnej mediacji i poinformowania osoby uprawnionej przez mediatora o możliwości skorzystania z nieodpłatnej mediacji, w tym samym lub innym punkcie, w którym pomocy może udzielić inny mediator.

Całość regulacji w tym zakresie zmierza do zapewnienia wysokiej jakości usług prawnych, zwiększenia dostępności pomocy oraz budowy stabilnego zaplecza kadrowego systemu, przy jednoczesnym zachowaniu standardów etycznych i organizacyjnych wynikających zarówno z prawa krajowego, jak i wytycznych międzynarodowych.

Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowanie realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej

1. Organizacja systemu i rola powiatu

²⁵) Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje w przypadku studentów uczelni medycznych lub osób zdobywających kwalifikacje do wykonywania zawodów medycznych, którzy udzielają świadczeń zdrowotnych pod nadzorem osób wykonujących zawody medyczne. Ich praca jest wykorzystywana przy realizowaniu świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych przez uczelnie medyczne, na zasadach określonych w art. 21 oraz 89–90a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2026 r. poz. 156, z późn. zm.).

²⁶) Regulacje dotyczące mediacji i mediatorów będą dostosowane na kolejnych etapach procesu legislacyjnego do kształtu przyjętego w projekcie ustawy o mediatorach sądowych, instytucjach szkolących w zakresie mediacji i Krajowym Rejestrze Mediatorów (UD237).

Powiat jest podstawowym organizatorem systemu. Do jego zadań należy m.in.:

- organizacja punktów pomocy,
- zapewnienie dostępności usług,
- prowadzenie zapisów,
- współpraca z gminami i partnerami lokalnymi.

Udzielanie pomocy odbywać się będzie według kolejności zgłoszeń po umówieniu terminu wizyty, jednakże z ważnych powodów dopuszcza się ustalenie innej kolejności udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgłoszenia na wizyty będą rejestrowane w systemie teleinformatycznym.

Doprecyzowano obowiązki powiatu w zakresie organizacji systemu, w tym zapewnienia funkcjonowania kanałów rejestracji wizyt (telefonicznych oraz elektronicznych – z wykorzystaniem narzędzi udostępnionych przez Ministra Sprawiedliwości), publikowania informacji o sposobie korzystania z pomocy oraz dbałości o równomierne rozmieszczenie dostępnych terminów. Szczególny nacisk położono na dostępność informacji dla mieszkańców powiatu, w tym przez ich rozpowszechnianie za pomocą stron internetowych, mediów lokalnych oraz innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji.

Analogicznie jak w obowiązującej ustawie przewidziano, że punkt nieodpłatnej pomocy prawnej może być usytuowany w jednym albo większej liczbie lokali, do którego tytuł prawny posiada powiat lub gmina, w ramach posiadanych zasobów. W jednym lokalu może być usytuowany więcej niż jeden punkt, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami wspólnoty samorządowej. Uwzględnienie potrzeb wspólnoty samorządowej ma na celu takie rozlokowanie punktów, aby były one możliwie łatwo dostępne dla beneficjentów. Lokale powinny zapewniać dogodny dostęp uprawnionych do połączeń komunikacyjnych na terenie powiatu oraz dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami.

Aby zapewnić powiatom elastyczność, możliwość dopasowania harmonogramów do potrzeb beneficjentów i dyspozycyjności wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej odchodzi się od sztywnego podziału obowiązku organizowania dyżurów każdego dnia tygodnia w wymiarze 4 godzin. Zamiast tego wskazuje się, że suma dyżurów w danym punkcie ma wynosić przeciętnie 20 godzin tygodniowo, z wyłączeniem dni, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 296), a w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii także dnia określonego przez Prezesa Rady Ministrów w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 1a ww. ustawy.

Przewiduje się, że wszystkie lub wybrane dyżury mogą posiadać określoną specjalizację. Powiela się rozwiązanie przyjęte w dotychczasowej regulacji, zgodnie z którym specjalizację określa się przez wskazanie dziedziny prawa lub problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej albo przez wskazanie grup osób uprawnionych, do których w szczególności kierowana jest pomoc. Nowością jest natomiast wskazanie, że specjalizacja może również dotyczyć udzielania pomocy przez określenie innego języka niż język polski, w którym będzie możliwe również udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Należy jednak podkreślić, że wprowadzenie specjalizacji wszystkich lub wybranych dyżurów w punkcie nie zwalnia wykonawcy od udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej poza wskazaną specjalizacją.

Z obowiązującej ustawy przyjęto również mechanizm wydłużenia czasu dyżuru na wypadek liczby zgłoszeń, które uniemożliwiałyby sprawne umawianie wizyt na terenie powiatu. Wówczas w ramach tego samego wynagrodzenia możliwe jest wydłużenie czasu trwania każdego z dyżurów o 1 godzinę dziennie, we wszystkich punktach na obszarze powiatu. Takie wydłużenie może zostać ustalone przez zarząd powiatu i stanowi jeden z elementów umowy z wykonawcami wskazanymi przez samorządy zawodowe oraz jeden z warunków otwartego konkursu ofert, w którym wyłaniane są organizacje pozarządowe do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a w przypadku, powierzenia przez powiat prowadzenia punktu, w ramach liczby punktów, które są powierzane do prowadzenia organizacji pozarządowej – uczelni lub organizacji pozarządowej, które prowadzą poradnie prawne, również uczelnie i organizacje pozarządowe prowadzące poradnie prawne. Wydłużenie dyżuru nie będzie powodowało zwiększenia wynagrodzenia.

Projekt określa zasady współpracy powiatów z innymi podmiotami, w tym samorządami zawodowymi prawników, organizacjami pozarządowymi, uczelniami i organizacjami pozarządowymi prowadzącymi poradnie prawne oraz

organami administracji rządowej. Powiat realizując zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej może zawierać porozumienia z gminami na obszarze tego powiatu, określające między innymi:

- wykaz planowanych dyżurów na terenie gminy (zawierający dni, oraz jeżeli to możliwe godziny, w których planuje się dyżury, informację o rodzaju podmiotu udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej, preferowaną specjalizację dyżurów, adresy lokali, w których planuje się dyżury),
- zasady współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych podmiotom udzielającym nieodpłatnej pomocy prawnej,
- zasady wsparcia w dokonywaniu zapisów na nieodpłatną pomoc prawną i w informowaniu osób wykluczonych cyfrowo lub osób starszych, o których mowa w art. 4 pkt 1 ustawie z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych²⁷⁾.

Będzie to sposób na możliwość określenia przez powiat zasad wspierania najstarszych mieszkańców oraz osób narażonych na wykluczenie w trakcie uzyskiwania pomocy. Zadanie to będzie realizowane w porozumieniu z gminami, których podstawowym zadaniem jest troska o realizację potrzeb samorządowych. Dzięki temu informacja o nieodpłatnej pomocy prawnej i pomoc w zapisach będzie dostępna lokalnie na poziomie gminy.

W projekcie ustawy przewidziano nową kompetencję powiatu, któremu przyznano możliwość określania powiatowych priorytetów edukacji prawnej. Jest to kompetencja o charakterze fakultatywnym. Ewentualnego określenia powiatowych priorytetów tematyki edukacji prawnej będzie dokonywało się raz na dwa lata. Projektowana regulacja przewiduje również obowiązek powiatu w zakresie upowszechniania wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej wśród mieszkańców powiatu.

Powiat, realizując zadania określone w projektowanej ustawie, może zawierać porozumienia z gminami na obszarze tego powiatu. Przy czym zaproponowano, aby wójt, burmistrz lub prezydent miasta mógł złożyć nie później niż do 30 września roku poprzedzającego dwuletni okres realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej, wniosek zawierający preferowany sposób wykonywania zadań na terenie gminy w szczególności przez wskazanie informacji dotyczących lokalizacji i dni działania punktów. W ten sposób przedstawiciele samorządu gminnego będą mogli uzyskać wpływ na realizację tego zadania na swoim terenie.

Obowiązkiem powiatu będzie także ustalenie w ramach wymiaru godzin, przypadających na punkt trzech dokumentów:

- 1) wykazu punktów ze wskazanym ich adresów;
- 2) harmonogramu pracy wszystkich punktów na terenie powiatu;
- 3) harmonogramu dyżurów w danym punkcie na dany rok kalendarzowy.

W Biuletynie Informacji Publicznej będzie udostępniany wykaz punktów, harmonogram pracy punktów na terenie powiatu oraz harmonogram dyżurów w danym punkcie, z określeniem specjalizacji, jeżeli została określona w danym punkcie.

Podział punktów

Zgodnie z dotychczasową regulacją, powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym, a połowę organizacji pozarządowej. Jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej.

Jeżeli na powiat przypadają trzy punkty organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch punktów. Jest to zachowanie dotychczasowych zasad podziału punktów i uwzględnienie postulatów Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i wytycznych Rady Europy, która wskazuje, że celem państw członkowskich powinno być zapewnienie jak największej różnorodności podmiotów świadczących usługi nieodpłatnej pomocy prawnej.

Powiat, w ramach liczby punktów, które są powierzane do prowadzenia organizacji pozarządowej, może umożliwić ubieganie się o prowadzenie punktu uczelni prowadzącej jednolite studia magisterskie na kierunku prawo oraz

²⁷⁾ (Dz. U. z 2026 r. poz. 921)

prowadzącej kształcenie w formie akademickiej poradni prawnej lub organizacji pozarządowej prowadzącej taką poradnię, które zostały wpisane na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa. Uczelnia lub organizacja pozarządowa prowadząca poradnię prawną jest wyłaniana w otwartym konkursie ofert na zasadach konkursów przeprowadzanych dla organizacji pozarządowej. Oznacza to, że uczelnia składa ofertę, która podlega ocenie w procedurze konkursowej.

Wykonawcami nieodpłatnej pomocy prawnej będą w tym przypadku radcowie prawni oraz adwokaci, którzy są pracownikami naukowymi i prowadzą nadzór nad kształceniem studentów w uniwersyteckiej poradni prawnej. Powiat zawierając umowę z taką uczelnią lub organizacją pozarządową i powierzając jej prowadzenie punktu może powierzyć jej w drodze umowy bez dodatkowego wynagrodzenia w ramach zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej albo zadań, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a zatem w ramach podstawowych zadań uczelni realizowanych na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych zadania dotyczące:

- 1) prowadzenia analiz i badań naukowych funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej lub
- 2) przygotowywania raportów i rekomendacji w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, lub
- 3) realizację projektów lub programowych pilotażowych dotyczących poradnictwa prawnego o zasięgu powiatowym, lub
- 4) opracowywania projektu powiatowych priorytetów edukacji prawnej.

W ten sposób działania uczelni mogą wesprzeć powiat w realizacji jego zadań i przyczyniać się do podnoszenia jakości systemu i prowadzenia prac badawczo wdrożeniowych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, co ma się przełożyć na jakość udzielanej pomocy.

2. *Mechanizmy realizacji i wyboru wykonawców*

Określone zostały dwa tryby wyboru podmiotów wykonujących zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej – odmienny dla samorządu zawodowego, a odmienny dla organizacji pozarządowych.

Samorząd zawodowy

W przypadku samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, analogicznie jak w obowiązującym stanie prawnym przyjęto, że powiat, co dwa lata zawiera porozumienie z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz danego powiatu. Porozumienie to określa w szczególności liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielali nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym także liczbę adwokatów lub radców prawnych, którzy będą spełniali warunki wymagane do świadczenia nieodpłatnej mediacji. Porozumienie, analogicznie jak w dotychczasowym stanie prawnym, będzie zawierało również zobowiązanie do imiennego wskazywania adwokatów, radców prawnych oraz ich zastępców, którzy zostaną wyznaczeni do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. W porozumieniu będą określone również zasady wynagradzania adwokatów i radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasady wykorzystania urządzeń technicznych w punkcie. Katalog elementów umowy jest otwarty, a regulacje zaproponowane w niniejszym przepisie powielają rozwiązania zawarte w obowiązującej ustawie.

Nowość, uwzględniającą postulaty powiatów, stanowi wskazanie, że wyznaczając radców prawnych lub adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej okręgowa rada adwokacka albo rada okręgowej izby radców prawnych powinna uwzględnić ocenę realizacji obowiązków wykonanych przez wskazanych przez nie wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu – przekazaną przez starostę, a także recenzje kwalifikowanej pomocy prawnej.

Szczegółowy tryb wyznaczania adwokatów i radców prawnych oraz przekazywania zgłoszeń określą organy samorządu zawodowego w drodze regulaminów, które będą wydawane na podstawie przepisów kompetencyjnych, uwzględnionych w ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze oraz w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

Ponadto przewidziano dodatkowy tryb obsadzania dyżurów w punktach. Jeżeli okazałoby się, że do 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby porozumienie z okręgową radą adwokacką lub radą okręgowej izby radców prawnych, nie udało się go zawrzeć, powiat przekazuje dziekanom informacje o harmonogramie pracy

punktów i na tej podstawie dziekan wskazuje odpowiednio adwokatów, radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Takie rozwiązanie funkcjonuje już na podstawie obecnie obowiązujących przepisów.

Projekt zawiera regulację z obowiązującej ustawy, która zobowiązuje zarząd powiatu do poinformowania wojewody o zawartych porozumieniach albo w przypadku ich niezawarcia w powyższym terminie, wskazaniu przez dziekana okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej. Wynika to z nadzorczej funkcji wojewody nad realizacją zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. Przepis w stosunku do obowiązującego stanu prawnego został uzupełniony o wskazanie, że o niezawartych porozumieniach wojewoda powinien poinformować Ministra Sprawiedliwości, który może zwrócić się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych o złożenie stosownych wyjaśnień.

Organizacje pozarządowe

W projekcie ustawy określono tryb wyłaniania organizacji pozarządowej, a w przypadku powierzenia przez powiat prowadzenia punktu, w ramach liczby punktów, które są powierzane do prowadzenia organizacji pozarządowej – uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną, tryb ich wyłaniania. Oferta może zostać złożona w postaci elektronicznej. Przepis wskazuje, że o powierzenie prowadzenia punktu na obszarze danego województwa może ubiegać się organizacja, która prowadzi działalność pożytku publicznego w sferze zadań publicznych realizuje zadania w sferze zadań publicznych w zakresie, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do której zadań statutowych należy udzielanie pomocy prawnej, zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa, jest wpisana na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa prowadzoną przez wojewodę.

Podobnie jak w dotychczasowych przepisach, w skład komisji konkursowej oceniającej oferty na realizację zadania publicznego może wchodzić dodatkowo przedstawiciel wojewody.

Przeniesiono również dotychczasowe przepisy dotyczące możliwości przedstawienia w ramach oferty przez organizację pozarządową lub uczelnię albo organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną porozumień o wolontariacie z osobami, które będą służyły asystą osobom mającym trudności w samodzielnej realizacji porady, w szczególności z powodu niepełnosprawności, podeszłego wieku albo innych okoliczności życiowych.

W projektowanej regulacji określono również tryb obsadzenia punktów, który znajdzie zastosowanie, jeżeli w otwartym konkursie ofert nie wpłynęła żadna oferta na powierzenie prowadzenia punktu. W takiej sytuacji nieobsadzone punkty będą powierzane radcom prawnym lub adwokatom na zasadach określonych powyżej.

Podstawą realizacji zadań w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokata lub radcę prawnego wskazanych przez okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych, organizację pozarządową lub uczelnię lub organizację prowadzącą poradnię prawną – będzie umowa zawarta z powiatem.

Przeniesiono z obowiązującej ustawy przepisy dotyczące postanowień umownych, które powinny zostać określone w treści umowy zawieranej przez powyższe podmioty z powiatem, wskazując katalog otwarty postanowień umownych, które mogą być kształtowane przez strony przedmiotowej umowy:

- 1) wskazanie miejsca i czasu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 2) informację o możliwości wydłużenia, na żądanie zarządu powiatu, czasu trwania dyżuru o co najmniej 1 godzinę dziennie, w przypadku, gdy liczba zgłoszeń uniemożliwia umawianie terminów wizyt w punktach na obszarze powiatu, w ramach wynagrodzenia za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 3) określenie wynagrodzenia za udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 4) określenie sposobu korzystania z lokalu, w którym będzie usytuowany punkt;
- 5) wskazanie niezbędnych urządzeń technicznych, w tym zapewniających dostęp do bazy aktów prawnych umożliwiający udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 6) zasady zapewniania dostępu do bazy aktów prawnych umożliwiającego udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej;

- 7) zasady zapewniania przez adwokata lub radcę prawnego zastępstwa w przypadku, gdy nie będzie on w stanie osobiście udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej lub zapewniania takiego zastępstwa przez organizację pozarządową lub uczelnię lub organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną;
- 8) sposób organizowania w punkcie spotkania z mediatorem, o którym mowa w art. 10 ust. 4 projektu ustawy;
- 9) w przypadku określenia specjalizacji dyżuru w punkcie, wskazanie specjalizacji nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej podczas poszczególnych dyżurów;
- 10) zasady jej rozwiązania;
- 11) okres obowiązywania umowy i zasady przetwarzania danych osobowych;
- 12) sposób doręczania korespondencji związanej z realizacją umowy.

Zastrzeżono, że suma wynagrodzeń wynikających z umów zawieranych przez powiat w celu realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej nie może przekroczyć kwoty dotacji, w części przypadającej na wynagrodzenia w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej, a także, że wynagrodzenie mediatora oblicza się proporcjonalnie do czasu przeznaczonego na prowadzenie przez niego nieodpłatnej mediacji, w trakcie dyżuru.

Do umów z organizacjami pozarządowymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz – w zakresie nieuregulowanym – ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Podmiotom tym, podobnie jak dotychczas, powierza się także realizację zadań z zakresu edukacji prawnej. Analogiczne zasady stosuje się do uczelni i organizacji pozarządowych prowadzących poradnie prawne, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych, które umożliwiają przekazywanie środków na realizację tych zadań. Umowy są zawierane na okres dwóch lat.

Projekt w końcowej części rozdziału określa zasady realizacji zadań przez powiat, który powinien kierować się efektywnością wydatkowania środków, potrzebami lokalnej społeczności oraz zapewnieniem odpowiednich warunków lokalowych gwarantujących poufność udzielanej pomocy. Wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej będą zobowiązani do udzielania pomocy w sposób zrozumiały, dostosowany do potrzeb odbiorcy oraz do przedstawiania dalszych możliwych działań prawnych.

Organizacje pozarządowe oraz uczelnie (albo organizacje pozarządowe prowadzące poradnię prawną) obowiązane będą zapewnić odpowiednie standardy obsługi, wewnętrzny system kontroli jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz ciągłość realizacji zadań w okresie zawarcia umowy, a w zakresie edukacji prawnej – różnorodność i dostępność działań. Samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych zapewnią obsadę punktów w sposób gwarantujący ciągłość świadczenia pomocy i dopasowanie specjalizacji do potrzeb.

Nadzór nad realizacją zadań sprawował będzie wojewoda, kierując się kryteriami efektywności, rzetelności i prawidłowości wykorzystania środków publicznych, prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Projekt przewiduje również możliwość określenia przez Ministra Sprawiedliwości szczegółowych standardów udzielania i organizowania nieodpłatnej pomocy, uwzględniając konieczność zapewnienia wysokiej jakości obsługi osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej. Ponadto zawarta została delegacja ustawowa dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu udzielania i dokumentowania udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, sposobu i trybu gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej.

Dokumentowanie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz obowiązki informacyjno-promocyjne w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej

W rozdziale tym zawarto regulację dotyczącą dokumentowania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ochrony danych osobowych oraz obowiązków informacyjno-promocyjnych związanych z realizowaniem zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że projektodawca przewidział regulację, zgodnie z którą w systemie teleinformatycznym zostaną utworzone odrębne zbiory danych, w których przechowane będą:

1) dane o osobach korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy obejmujące dane dotyczące:

- a) zapisów na wizyty i liczby wizyt danej osoby uprawnionej,
- b) odmów, o których mowa w art. 11 i art. 24 ust. 4;
- c) pochodzące z oświadczeń, o których mowa w art. 16, dotycząc ogólnych informacji o osobie uprawnionej dotyczących w szczególności wieku, płci, wykształcenia, dochodu gospodarstwa domowego i informacji o wielkości miejsca zamieszkania, a także kryterium przyznania pomocy, o którym mowa w art. 8 ust. 1;

2) dane dotyczące udzielonej pomocy dokumentowane w kartach pomocy, o których mowa w art. 45 ust. 2 oraz dane dotyczące edukacji prawnej.

Przetwarzanie tych danych jest konieczne, aby móc sformułować wnioski, co do charakterystyki osób korzystających z usług nieodpłatnej pomocy. Dane te, w formie zagregowanej, będą wykorzystywane do przygotowania oceny działania systemu nieodpłatnej pomocy przez Ministra Sprawiedliwości, a następnie mogą być wykorzystywane do planowania interwencji legislacyjnych, działań promocyjnych, czy projektów międzynarodowych.

W odrębnym, zbiorze – niezawierającym danych osobowych – będą przechowywane dane dotyczące udzielonej pomocy dokumentowane w kartach pomocy oraz dane dotyczące edukacji prawnej. Przetwarzanie tych zagregowanych danych umożliwi uzyskanie informacji o problemach prawnych najczęściej występujących w społeczeństwie, stopniu wykorzystania różnych form pomocy czy czasu poświęconego na jej udzielanie – co będzie przydatne do dokonywania oceny systemu i jego ewentualnej korekty przez dopasowanie do potrzeb społecznych.

Dokumentowanie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej

Analogicznie jak dotychczas, każdy przypadek udzielenia pomocy prawnej, jak również każdy przypadek odmowy jej udzielania będzie dokumentowany w systemie teleinformatycznym.

W celu dostosowania dokumentowania zarówno do informacji prawnej, jak i kwalifikowanej pomocy prawnej w projektowanych przepisach wskazano, że istnieją dwa rodzaje kart pomocy, tj. uproszczona karta pomocy i karta pomocy.

Uproszczona karta pomocy – odnosi się wyłącznie do dokumentowania informacji prawnej i będzie zawierać następujące informacje:

- dziedziny prawa, której dotyczyła pomoc,
- skrócony opis oraz rodzaj udzielonej informacji, a w przypadku zarekomendowania uzyskania innej pomocy niż nieodpłatna pomoc prawna w jednostce nieodpłatnego poradnictwa – również nazwę tej jednostki,
- dane dotyczące punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia.

Karta pomocy – służy do dokumentowania kwalifikowanej pomocy prawnej i będzie zawierać bardziej rozbudowany katalog danych. Będą to dane dotyczące samej sprawy, nie zaś dane dotyczące osoby, której pomoc jest udzielana. Zgodnie z projektem, w kartach pomocy konieczne będzie opisanie problemu, z którym zgłosiła się osoba uprawniona, w szczególności:

- informacji dotyczących zgłoszonej sprawy i udzielonej pomocy,
- dziedziny prawa, której dotyczyła pomoc,
- kategorii sprawy,
- formy udzielonej pomocy,
- czasu poświęconego na jej udzielenie i liczby wizyt osoby uprawnionej w tej samej sprawie oraz daty udzielenia pomocy,
- danych dotyczących punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia.

Uproszczona karta pomocy i karta pomocy zawierają część obejmującą opinię osoby uprawnionej o udzielonej pomocy. Wypełnienie tej części karty będzie uzależnione od zgody osoby uprawnionej.

Karty pomocy oraz uproszczona karty pomocy będą dokumentowane elektronicznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, z wyjątkiem części obejmującej opinię osób uprawnionych o udzielonej pomocy, która będzie mogła być przekazywana również przez wypełnienie ankiety w miejscu świadczenia pomocy, lub przekazywana drogą elektroniczną albo bezpośrednio do urzędu starostwa powiatowego.

Dokumentację dotyczącą udzielonej kwalifikowanej pomocy prawnej przechowuje się w punkcie w warunkach uniemożliwiających dostęp do niej osób trzecich.

Tryb postępowania z oświadczeniem

W projekcie ustawy określono tryb postępowania z oświadczeniem, które składa osoba ubiegająca się o uzyskanie kwalifikowanej pomocy prawnej. Osoba uprawniona będzie mogła zdecydować, czy składa swoje oświadczenie w punkcie, czy używa usługi udostępnionej przez Ministra Sprawiedliwości.

Jeżeli takie oświadczenie jest przekazywane wykonawcy w punkcie lub w trakcie wizyty dla osób ze szczególnymi potrzebami – wówczas wykonawca przekazuje je zarządowi powiatu w terminie 10 dni od dnia jego odebrania, odznaczając informację o jego złożeniu oraz podstawę złożenia w systemie teleinformatycznym.

Jeżeli natomiast oświadczenie zostało złożone zarządowi powiatu, za pomocą systemu teleinformatycznego, wówczas zarząd powiatu udostępnia wykonawcy informację o złożeniu takiego oświadczenia wraz z informacją o wybranym przez osobę składającą oświadczenie rodzaju kwalifikowanej pomocy prawnej, jeżeli osoba składająca oświadczenie ją określiła.

Dane dotyczące osób, które korzystają z systemu będą zbierane na podstawie oświadczeń tych osób i będą przechowywane w odrębnym module, który będzie niezależny od modułu, w którym znajdują się karty pomocy i uproszczone karty pomocy. Do pełnej treści oświadczeń dostęp będzie posiadał zarząd powiatu. Dane z oświadczeń, nie będą zatem łączone z danymi z kart pomocy i uproszczonych kart pomocy, aby zachować wymogi poufności i tajemnic prawnie chronionych.

Projekt zawiera również przepisy dotyczące możliwości przechowywania dokumentacji przedstawionej przez osobę uprawnioną w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej. Powiat ma zapewnić warunki umożliwiające takie przechowywanie dokumentacji w punkcie w warunkach uniemożliwiających dostęp do niej osób trzecich. Oświadczenia złożone w postaci pisemnej, przechowuje się w punkcie przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym oświadczenie zostało sporządzone i archiwizuje po upływie tego okresu. Natomiast oświadczenia złożone w postaci elektronicznej przechowuje się i przetwarza w systemie teleinformatycznym również przez okres 5 lat.

Administratorami danych osobowych zawartych w oświadczeniu są zarząd powiatu i Minister Sprawiedliwości – w zakresie zadań realizowanych na podstawie ustawy.

Zapewnienie bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym

Zgodnie z projektem ustawy Minister Sprawiedliwości będzie prowadził system teleinformatyczny w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, zapewniający funkcjonalności służące do obsługi realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Dotychczas prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości system teleinformatyczny, z dniem wejścia w życie projektowanej ustawy stanie się systemem teleinformatycznym w rozumieniu nowej ustawy.

Proponuje się wskazanie grup osób, których dane będą przetwarzane w systemie teleinformatycznym, tj.:

- osób zgłaszających się na wizytę i korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej,
- osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej,
- osób reprezentujących organizacje pozarządowe, okręgowe rady adwokackie lub okręgowe izby radców prawnych,

- pracowników urzędów starostw powiatowych i urzędów wojewódzkich,
- osób reprezentujących uczelnie lub organizacje pozarządowe prowadzące poradnie prawne, studentów i wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej – w przypadku powierzenia tym podmiotom przez powiat prowadzenia punktu, w ramach liczby punktów, które są powierzane do prowadzenia organizacji pozarządowej,
- recenzentów.

Proponuje również katalog danych, jakie będą przetwarzane w systemie teleinformatycznym, tj.:

- imię lub imiona i nazwisko,
- numer PESEL lub data urodzenia oraz seria i numer dowodu osobistego stwierdzającego tożsamość,
- dane o liczbie osób pozostających z osobą składającą oświadczenie we wspólnym gospodarstwie domowym,
- adres miejsca zamieszkania lub pobytu osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej,
- adres poczty elektronicznej,
- numer telefonu,
- numer wpisu na listę radców prawnych, listę adwokatów lub listę aplikantów – w przypadku wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej,
- dane dotyczące sprawy, z którą zgłasza się osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej,
- dane dotyczące środków identyfikacji elektronicznej, o których mowa w art. 20a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- dane pozwalające na identyfikację i uwierzytelnienie, o których mowa w art. 20a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub wynikające z zastosowania innych technologii, o których mowa w ust. 2 tej ustawy.

Okres przetwarzania danych będzie wynosić 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończono realizację zadań wynikających z ustawy. Zaproponowana regulacja jest uzasadniona czasem prowadzenia postępowania o zwrot należności, które może toczyć się do 2 lat, a należność ulega przedawnieniu po 3 latach.

Administratorami danych osobowych przetwarzanych w systemie są: Minister Sprawiedliwości, zarządy powiatów, starostowie oraz wojewodowie, w zakresie realizowanych zadań wynikających z ustawy.

W projekcie ustawy określono obowiązki Ministra Sprawiedliwości w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym oraz środków określonych w art. 32 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE²⁸⁾ (dalej: „RODO”). Wynikają one zarówno z funkcji administratora systemu, jak i administratora danych osobowych.

Nowym rozwiązaniem w stosunku do obowiązującej ustawy jest wprowadzenie regulacji określającej komu może zostać utworzone w systemie teleinformatycznym konto użytkownika, tj.:

- wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej,
- osobom reprezentującym organizację pozarządową, uczelnię albo organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną, okręgowym radom adwokackim lub okręgowym izbom radców prawnych,
- osobom upoważnionym przez zarząd powiatu, wojewodę lub Ministra Sprawiedliwości.

Obowiązki informacyjno-promocyjne

W projekcie ustawy uregulowano obowiązki starosty związane z przekazywaniem zbiorczej informacji o wykonaniu zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, w tym udzielonych informacjach prawnych,

²⁸⁾ (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.)

kwalfikowanej pomocy prawnej i zadaniach z zakresu edukacji prawnej na obszarze powiatu (dalej „zbiorcza informacja”) na obszarze powiatu. Starosta będzie przekazywać zbiorczą informację do Ministra Sprawiedliwości, za pośrednictwem właściwego wojewody, w systemie teleinformatycznym. Będą obowiązywać kwartalne okresy sprawozdawcze i obowiązek przedstawiania sprawozdania w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

Wskazano również, że w zbiorczej informacji za pierwszy kwartał kolejnego roku przekazuje się informacje o liczbie osób, które wzięły udział w działaniach z zakresu edukacji prawnej lub były odbiorcami tych działań w poprzednim roku.

Powyższe regulacje będą odpowiednio stosowane do sporządzenia i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości zliczenia zbiorczych informacji przez właściwego wojewodę – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu przekazania przez starostę zbiorczej informacji.

W projekcie ustawy zawarto regulację wskazującą, że materiały informacyjno-promocyjne dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej oraz materiały wytworzone w ramach edukacji prawnej będą obligatoryjnie oznaczone znakiem graficznym identyfikującym nieodpłatną pomoc prawną. Materiały te fakultatywnie będą mogły być oznaczane znakami graficznymi identyfikującymi dany powiat oraz informacją o źródle finansowania (np. „sfinansowane z budżetu państwa”).

Kontrola i ocena jakości realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej

Monitorowanie sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej

Zgodnie z proponowanymi przepisami powiat będzie zobowiązany do monitorowania sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania działań z zakresu edukacji prawnej w powiecie. Z uwagi, że zadania przewidziane w projekcie ustawy będą wykonywane w cyklach dwuletnich, to także w takich okresach będzie dokonywana ocena jego realizacji.

Zgodnie z projektem monitorowanie ma obejmować m.in.:

- 1) dostępność i ciągłość nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 2) zarządzanie i organizację udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 3) prowadzenie dokumentacji związanej z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 4) formy, sposób i terminarz realizacji działań z zakresu edukacji prawnej;
- 5) realizację wymogów określonych w ustawie dla realizacji przez powiat zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz standardów określonych w przepisach wydanych na podstawie ustawy.

Proponuje się, aby starosta raz na dwa lata przekazywał wyniki monitorowania właściwemu wojewodzie, a wojewoda przekazywał informacje z monitorowania do Ministra Sprawiedliwości.

Analiza i ocena udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej

Analogicznie jak w dotychczasowych przepisach, powiat będzie zobowiązany również do analizowania opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności o wszelkich nieprawidłowościach zgłoszonych przez osoby korzystające z tej pomocy.

Proponuje się, aby starosta corocznie przekazywał okręgowej radzie adwokackiej, radzie okręgowej izby radców prawnych, organizacji pozarządowej lub uczelni, lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną informację zawierającą ocenę realizacji obowiązków wykonanych przez wskazanych przez nie wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu. Ocena uwzględnia wyniki monitorowania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania działań z zakresu edukacji prawnej, kontrolę realizacji umowy oraz skargi złożone na wykonawców i sposób ich załatwienia. Zastrzeżono, że ocena nie może dotyczyć treści udzielanych porad.

Kompetencje do przeprowadzenia kontroli realizacji umowy

Powiatowi będą przysługiwać kompetencje do kontroli realizacji umowy, nie tylko przez organizacje pozarządowe i wykonawców wyznaczonych przez okręgową radę adwokacką lub okręgową izbę radców prawnych, ale również przez uczelnię lub organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną, a zatem również przez wykonawców, którzy działają w imieniu i na rzecz tych podmiotów. Ocena ta nie może dotyczyć treści porady.

W przypadku kontroli organizacji pozarządowej, uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną, powiat może weryfikować również czy podmioty te działają zgodnie ze standardami, które zadeklarowały jako obowiązujące w momencie wpisu na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, prowadzoną przez wojewodę, oraz czy posiadają umowy zawarte z osobami o odpowiednich kwalifikacjach.

W ramach kontroli zarząd powiatu jest uprawniony do:

- żądania informacji i danych niezbędnych do przeprowadzenia kontroli wykonywania umowy, z zachowaniem przepisów o tajemnicy prawnie chronionej,
- przeprowadzenia wizyty monitorującej w punkcie,
- kontroli dokumentacji zawartej w systemie teleinformatycznym nieodpłatnej pomocy prawnej oraz weryfikacji danych o logowaniu z systemu teleinformatycznego.

Przygotowanie protokołu z wnioskami po kontroli

Zgodnie projektem ustawy, po zakończeniu kontroli zarząd powiatu przygotowuje protokół wraz z wnioskami i zaleceniami wynikającymi z kontroli, który przekazuje odpowiednio:

- 1) organizacji pozarządowej – która jest zobowiązana przekazać ten protokół również wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej świadczącym pomoc w punkcie objętym kontrolą;
- 2) wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej oraz właściwej okręgowej radzie adwokackiej lub radzie okręgowej izby radców prawnych – w przypadku powierzenia udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej adwokatom, radcom prawnym;
- 3) uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną – w przypadku powierzenia przez powiat tym podmiotom prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

W terminie 14 dni podmioty, które były kontrolowane mogą przedstawić wyjaśnienia i zastrzeżenia do protokołu kontroli. W przypadku przyjęcia zastrzeżeń zarząd powiatu dokona zmiany w protokole kontroli lub wnioskach albo zaleceniach, zaś w przypadku odrzucenia przedstawia dodatkowe uzasadnienie. W protokole zarząd powiatu określi termin wdrożenia zaleceń lub wniosków, który oblicza się od dnia upływu terminu 14 dni od dnia doręczenia protokołu, jeżeli nie złożono zastrzeżeń, albo od doręczenia zmienionego protokołu kontroli lub dodatkowego uzasadnienia.

W przypadku stwierdzenia braku realizacji zaleceń kontroli lub braku realizacji tych zaleceń w terminie przez organizację pozarządową, uczelnię lub organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną lub wykonawcę nieodpłatnej pomocy prawnej udzielającego nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie powierzonym do prowadzenia adwokatom lub radcom prawnym skutkujących:

- 1) niewykonaniem umowy – powiat może rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym;
- 2) nienależytym wykonywaniem umowy – powiat może rozwiązać umowę z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia umowy.

Aby zapewnić możliwość nadzoru nad realizacją zadań przewidziano, że o każdym przypadku niezawarcia lub rozwiązania umowy zarząd powiatu będzie informował właściwego wojewodę, a w przypadku adwokata, radcy prawnego, także właściwą okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych, w celu wyznaczenia kolejnego wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej.

Mechanizm recenzji porad prawnych

Znany dotychczas mechanizm recenzji poradnictwa obywatelskiego wprowadzono jako mechanizm weryfikacji porad prawnych udzielanych w systemie w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji. W projektowanych przepisach wskazano, że kwalifikowana pomoc prawna podlega recenzji. Wprowadzono również kryteria oceny, które stanowią powtórzenie regulacji dotychczas obowiązujących w stosunku do poradnictwa obywatelskiego. Recenzent nieodpłatnej pomocy prawnej dokonuje oceny udzielonej kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji, pod kątem:

- jasności i zrozumiałości opisu problemu i udzielonej pomocy,
- adekwatności udzielonej pomocy do zgłoszonego problemu prawnego,
- kompletności przedstawionego rozwiązania w relacji do zaprezentowanego problemu oraz czasu przeznaczanego na kwalifikowaną pomoc prawną.

Wydzielenie kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji, jako elementu podlegającego recenzowaniu wynika z faktu, że w tym przypadku karta pomocy nie ma charakteru uproszczonego, a celem usługi jest przedstawienie danej osobie rozwiązania problemu prawnego.

Tryb wyznaczania recenzentów i przygotowania recenzji

Zarówno okręgowe rady adwokackie, jak i rady okręgowych izb radców prawnych przedstawiają Ministrowi Sprawiedliwości, co najmniej trzech kandydatów na recenzentów, którzy posiadają doświadczenie w zakresie pomocy prawnej z urzędu lub poradnictwa prawnego, dla osób uprawnionych do kwalifikowanej pomocy prawnej – w terminie do 30 czerwca każdego roku.

Aby uniknąć recenzowania porad przez osoby, które prowadzą działalność na tym samym terenie, do list z kandydatami załączyć należy oświadczenia kandydatów zawierające wyrażenie zgody na podjęcie czynności recenzenta oraz określenie województwa, w którym kandydat deklaruje aktywność zawodową.

Minister Sprawiedliwości ma obowiązek udostępniania listy kandydatów na recenzentów kwalifikowanej pomocy prawnej w Biuletynie Informacji Publicznej – w terminie do 31 sierpnia każdego roku, wraz ze wskazaniem okręgowej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych, na listę której kandydat jest wpisany, oraz określeniem województwa, w którym kandydat deklaruje aktywność zawodową.

Powiat zawiera umowy z wybranymi kandydatami na recenzentów na przeprowadzenie recenzji. Starosta przekazuje do właściwego wojewody informacje o zawartych umowach – w terminie do 30 września każdego roku.

W terminie do 15 września każdego roku, zarządy powiatów dokonują wyboru co najmniej 1 % kart pomocy udzielonej w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej, udzielonej na obszarze powiatu oraz przekazują recenzentowi, z którym zawarta została umowa, w sposób uniemożliwiający identyfikację wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej i osób uprawnionych do kwalifikowanej pomocy prawnej. Wybór kart pomocy dokonywany jest w sposób losowy, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

Starosta przekazuje wyniki recenzji wojewodzie, który przygotowuje zestawienie recenzji wraz z informacją o skargach dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie udostępnia je Ministrowi Sprawiedliwości, starostom powiatów z terenu województwa oraz właściwym miejscowo okręgowym radom adwokackim albo radom okręgowych izb radców prawnych.

Wybór co najmniej 1 % kart pomocy wynika po pierwsze z przeniesienia rozwiązania obecnie obowiązującego w zakresie poradnictwa obywatelskiego, pod drugie z szacowania możliwości poniesienia kosztów recenzji przez powiat. Zwiększenie kwoty dotacji dla powiatu następuje na poziomie zaledwie 1 %, a sama ustawa przewiduje nowe zadania także w innych obszarach.

Na bazie obowiązujących recenzji poradnictwa obywatelskiego można stwierdzić, że dzięki temu w 2026 r. weryfikowane było około 960 porad rocznie. Dzięki prowadzonej systematycznej weryfikacji zauważalnie poprawia się jakość dokumentowania udzielanej pomocy i wypełniania dokumentacji w systemie. Kryteria i sposób dokonywania recenzji zostaną określone w rozporządzeniu. Dotychczas recenzje były finansowane z budżetu wojewodów, z części pochodzącej na kontrolę zadań zleconych. Dlatego posłużono się danymi z opracowania naukowego, w którym

wskazano, że koszt jednostkowej recenzji w 2023 r. wahał się od 35 do 105 zł, przy czym średni koszt oscylował wokół 40–50 zł za recenzję.²⁹⁾

Przy wzroście dotacji o 1 % przy obecnie obowiązującej kwocie bazowej oznacza wzrost kwoty dla powiatu o zaledwie 63 zł (2026) miesięcznie na dany punkt. Oznacza to, że w powiecie w którym są minimum 2 punkty rocznie kwota dotacji wzrośnie około 1500 zł w skali roku dla całego powiatu. Co przy średniej liczbie około 300–400 usług w przeciętnym powiecie, powinno spowodować, iż powiat będzie dysponował środkami na wykonanie 6–10 recenzji udzielanej pomocy dokonywanych rocznie oraz obsługę procesu ich dokonania.

Wyniki recenzji będą przekazywane podmiotom świadczącym pomoc, okręgowym organom samorządu i będą mogły wpływać na ocenę ofert prowadzoną w konkursach. Pozwalają również wykryć braki w dokumentacji, a wskaźnik liczby recenzji będzie mógł być dostosowany w zależności od przeznaczonych na to kwot.

Warunki oraz tryb wpisu na listę wojewody

Ważnym elementem dotychczas obowiązującego systemu, który wspierał tworzenie się środowiska organizacji wyspecjalizowanych w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, stanowiły listy wojewody. Projektowana regulacja powieli dotychczas obowiązujące rozwiązanie w tym zakresie. Proponuje się, aby wojewoda prowadził listę organizacji pozarządowych, uczelni i organizacji prowadzących poradnię prawne uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, w systemie teleinformatycznym.

Warunki oraz tryb wpisu i wykreślenia z listy pozostają na dotychczasowych warunkach. Nowością jest wprowadzenie możliwości wpisu na listę uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną. Podmioty te muszą spełniać następujące warunki:

- posiadać co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań polegających na udzielaniu porad prawnych i informacji prawnych przez studentów co najmniej 3-go roku jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo, działających pod nadzorem osób spełniających kryteria wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej,
- mieć zawartą umowę z osobami uprawnionymi do świadczenia pomocy,
- dawać gwarancję należytej realizacji zadania,
- opracować i stosować standardy obsługi i wewnętrzny system kontroli jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej.

Analogiczne warunki będą w przypadku wpisu na listę organizacji pozarządowej, z tą różnicą, że organizacja ta musi posiadać co najmniej dwuletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych i informacji prawnych.

Wpis organizacji pozarządowej lub uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną na listę wojewody, odmowa tego wpisu lub wykreślenie z listy będzie następować w drodze decyzji, którą wydaje wojewoda.

Podobnie jak w dotychczasowej regulacji, przewiduje się obowiązek dostarczania aktualnej listy wykonawców, z którymi organizacja ma zamiar współpracować w kolejnym roku, w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub prowadzenia nieodpłatnej mediacji wraz potwierdzeniem deklaracji współpracy. Listy te będzie można przekazywać w terminie do dnia 30 września każdego roku – na kolejny rok kalendarzowy.

Zgodnie z projektem, wojewoda ma obowiązek udostępniania tych list w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w systemie teleinformatycznym. Wraz z listą udostępniane będą również informacje o organizacjach pozarządowych lub uczelniach albo organizacjach pozarządowych prowadzących poradnię prawną, wykreślonych z listy i dacie oraz przyczynach ich wykreślenia.

²⁹⁾

Koordinacja i nadzór nad systemem nieodpłatnej pomocy prawnej

Przewiduje się określenie zadań Ministra Sprawiedliwości w ramach koordynacji i nadzoru nad systemem nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z projektem Minister Sprawiedliwości:

- 1) koordynuje i nadzoruje wykonywanie zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej na poziomie krajowym;
- 2) upowszechnia wiedzę o funkcjonowaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej;
- 3) udziela wyjaśnień wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej, powiatom, wojewodom oraz innym zainteresowanym podmiotom;
- 4) określa priorytety tematyczne edukacji prawnej;
- 5) zapewnia utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego;
- 6) prowadzi analizy, badania i prace rozwojowe w sprawach dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej.

Podobnie jak w dotychczasowych przepisach, w ramach nadzoru nad systemem nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, Minister Sprawiedliwości będzie dokonywał oceny realizacji zadań z tego zakresu – w terminie do 30 czerwca roku następnego, uwzględniając zarówno zbiorcze informacje przekazane przez starostów i wojewodów, jak i informacje związane ze skargami zgłoszonymi w toku realizacji zadań.

Minister Sprawiedliwości tak jak dotychczas będzie udostępniał ocenę w Biuletynie Informacji Publicznej i informował o niej Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Na podstawie danych z tej oceny i przekazanych danych dotyczących edukacji prawnej oraz informacji o planowanych zmianach w przepisach prawa, Minister Sprawiedliwości określi, raz na dwa lata, w drodze obwieszczenia priorytety tematyczne edukacji prawnej. Obwieszczenie to będzie publikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej Monitor Polski.

Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej

Rozdział ten określa skład, tryb powoływania i sposób działania organu opiniodawczo-doradczego Ministra Sprawiedliwości – Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej, zwanej dalej „Radą”. Zgodnie z projektem, Radę będzie powoływał Minister Sprawiedliwości. Będzie on również powoływał i odwoływał członków Rady, a także wskazywał jej przewodniczącego. Celem działania Rady będzie zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości adekwatnego wsparcia w realizacji zadań określonych w ustawie.

Do zakresu działania Rady będzie należeć:

- 1) analiza wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 2) zgłaszanie propozycji w zakresie usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej;
- 3) zgłaszanie propozycji i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej;
- 4) wyrażanie opinii dotyczącej wydatkowania środków przeznaczonych na nieodpłatną pomoc prawną i edukację prawną;
- 5) wyrażanie opinii w innych sprawach z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 6) przygotowywanie propozycji priorytetów tematycznych edukacji prawnej.

Zgodnie z projektem Rada będzie składać się z 13 członków, w tym:

- 1) przedstawiciela wskazanego przez stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego;
- 2) po jednym przedstawicielu wskazanym przez Naczelną Radę Adwokacką i Krajową Radę Radców Prawnych;

- 3) po jednym przedstawicielu ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ministra właściwego do spraw administracji publicznej i ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- 4) przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – powoływanego na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 5) trzech przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości;
- 6) przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich – powoływanego na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 7) dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych, w tym jednej prowadzącej działalność pożytku publicznego w zakresie grup osób uprawnionych, o których mowa w art. 8 ust. 1 lub nieodpłatnej pomocy prawnej.

Za udział w pracach Rady nie będzie przysługiwać wynagrodzenie. Na wniosek członków Rady, zamieszkałych poza miejscem obrad Rady, będzie przyznawany zwrot kosztów podróży i zakwaterowania, na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77⁵ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

Obsługę organizacyjno-techniczną Rady będzie zapewniał urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości, w drodze zarządzenia, nada regulamin określający tryb pracy Rady.

Minister Sprawiedliwości będzie administratorem danych osobowych kandydatów na członków Rady, osób wchodzących w skład Rady, ekspertów i osób zaproszonych do udziału w pracach z głosem doradczym.

Finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej

W rozdziale tym wskazano sposób obliczania liczby punktów oraz finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Podobnie jak w dotychczasowym modelu, zadania te mają charakter zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Dlatego też zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej będą finansowane z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom.

Sposób obliczania wysokości dotacji

Dotacja będzie ustalana corocznie w trybie i terminach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, biorąc pod uwagę limity wydatków, o których mowa w art. 100 projektu ustawy.

Podstawę ustalenia wysokości dotacji podobnie jak dotychczas będzie stanowić kwota bazowa. Zgodnie z projektem, kwota dotacji dla każdego z powiatów na dany rok to dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej na dany rok i mnożnika określającego liczbę punktów.

Kwotę bazową będzie corocznie określał Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, w drodze rozporządzenia, mając na względzie limity wydatków, będących skutkiem finansowym wejścia w życie nowej regulacji w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, ustalone w przepisach nowej ustawy oraz potrzebę zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i adekwatnego wynagrodzenia za realizację tych zadań.

Sposób obliczania liczby punktów

Projekt zakłada nowy sposób obliczania mnożnika, który będzie służył do ustalenia liczby punktów przypadających na każdy powiat. Mnożnik będzie obliczany w ten sposób, że średnią roczną liczbę kart pomocy i uproszczonych kart pomocy udokumentowanych w systemie teleinformatycznym w danym powiecie w ostatnich dwóch latach kalendarzowych, poprzedzających rok ustalenia mnożnika, obliczoną z uwzględnieniem liczby kart pomocy i uproszczonych kart pomocy udokumentowanych w systemie teleinformatycznym w terminie przekazania Ministrowi Sprawiedliwości kwartalnych zbiorczych informacji z tego okresu przez właściwego wojewodę, o którym mowa w art. 47 ust. 6, dzieli się przez jednolitą ogólnopolską normę poradniczą dla nieodpłatnej pomocy prawnej, zwaną dalej „normą poradniczą”.

Każdemu z powiatów przyznaje się dwa punkty, co ma zapewnić równy dostęp do pomocy na terenie kraju. Pozostałe punkty będą przydzielane na podstawie lokalnego wykorzystania usług nieodpłatnej pomocy prawnej. Każdy z powiatów będzie mógł otrzymać dodatkowe punkty na podstawie algorytmu określonego w ustawie (mnożnika). Ustalona zgodnie ze wzorem liczba punktów nie może być mniejsza niż 2 i większa niż 35.

Sposób obliczania normy poradniczej

W projekcie określa się również sposób ustalania normy poradniczej. Podstawę do jej ustalenia będzie stanowić liczba kart pomocy i uproszczonych kart pomocy z ostatnich dwóch lat kalendarzowych poprzedzających rok wydania obwieszczenia, generowanych przez system teleinformatyczny, którą dzieli się przez średnią liczbę punktów w powiatach za ostatnie dwa lata poprzedzające rok wydania obwieszczenia. Stanowiło to postulat zgłoszony przez przedstawicieli organizacji pozarządowych.

Minister Sprawiedliwości co dwa lata określi normę poradniczą, uwzględniając tak ustaloną podstawę oraz limity wydatków, będących skutkiem finansowym wejścia w życie nowej regulacji w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej ustalone w przepisach nowej ustawy, a także potrzebę zapewnienia równego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia za udzielanie pomocy.

Norma poradnicza będzie publikowana w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, raz na dwa lata, nie później niż do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego pierwszy rok, którego dotyczy obwieszczenie.

Sposób podziału dotacji celowej

W projekcie ustawy określono następujący sposób podziału dotacji celowej na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej:

- 1) w 90 % na wynagrodzenia z tytułu umów, natomiast w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej, uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną – na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej, uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną,
- 2) w 7 % na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, w tym wyposażenie punktów oraz prowadzenie recenzji;
- 3) w 3 % na zadania z zakresu edukacji prawnej.

Podział ten jest w zasadzie tożsamy z podziałem przyjętym w dotychczasowej ustawie, gdyż tylko 1 % został przesunięty na rzecz realizacji zadań przez samorząd terytorialny, co wynika z nowych zadań jakie zostały nałożone na powiat w projektowanej regulacji.

Największy koszt stanowi zapewnienie wynagrodzenia wykonawcom lub organizacji pozarządowej, realizującej zadania, większość uzyskiwanych środków przekazuje się na wynagrodzenia wykonawców, zapewniając oprócz tego często dodatkowe usługi takie jak prowadzenie zapisów na porady, nadzór nad przestrzeganiem standardów, promocje systemu we własnych kanałach promocyjnych. W ramach tego wynagrodzenia, realizowane są również dojazdy do punktów położonych w bardziej odległych powiatach. Zapewnienie adekwatnego poziomu wynagrodzenia przyczynia się do zapewnienia konkurencji wśród podmiotów, które świadczą usługi w punktach, co wpływa pozytywnie na jakość pomocy udzielanej obywatelom.

W zakresie pokrycia kosztów obsługi organizacyjno-technicznej jest ona związana z zapewnieniem wyposażenia punktu w krzesła, stół, miejsce do przechowywania dokumentacji, w telefon, drukarkę, dostęp do Internetu oraz zapewnieniem innych narzędzi teleinformatycznych np.: do porad zdalnych, materiały biurowe, zapewnienie dostępu do bazy aktów prawnych, poniesienie kosztów wynajmu lokalu, jeżeli taki występuje. W ramach tej części w niektórych powiatach finansowane jest również wynagrodzenie pracowników realizujących zadania w systemie teleinformatyczny i odpowiadającym za realizację zadań starosty. Należy jednocześnie zauważyć, że po 10 latach funkcjonowania systemu, większość punktów posiada podstawowe wyposażenie techniczne, a ta część dotacji jest wydatkowana na bieżące wydatki oraz wynagrodzenia.

W zakresie zadań edukacji prawnej – to kwota ta trafia do organizacji pozarządowych, gdyż realizacja zadań edukacji prawnej jest związana z prowadzeniem punktów przez te organizacje. Kwota ta umożliwia przygotowywanie wykładów, prelekcji poradników, dostępnych na poziomie lokalnym. A organizacjom, które dysponują większą liczbą punktów w kilku województwach umożliwia również realizowanie kampanii informacyjnych i społecznych o szerszych zasięgach. W ocenie podmiotów realizujących zadania w systemie realizacja działań z edukacji prawnej ma walor profrekwencyjny i wspiera budowanie świadomości prawnej. Jednocześnie biorąc pod uwagę wielość innych podmiotów, które realizują inicjatywy z zakresu edukacji prawnej i mając na względzie prawidłową realizację pozostałych zadań, podniesienie procentowego udziału tych środków w realizacji zadań nie wydaje się możliwe na tym etapie.

Przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe

W projektowanej regulacji określono – na pierwsze dwa lata obowiązywania ustawy, tj. na rok 2028 i 2029:

- kwotę bazową – będącą podstawą ustalenia dotacji na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej,
- normę poradniczą – służącą ustaleniu liczby punktów,
- wartość jednej godziny kwalifikowanej pomocy prawnej – dla potrzeb ustalania zwrotu wartości udzielonej pomocy, w przypadku udzielenia kwalifikowanej pomocy prawnej na podstawie nieprawdziwych danych zawartych w oświadczeniu.

Projekt zakłada, że Minister Sprawiedliwości może przekazać powiatom składniki majątkowe w celu uzupełnienia lub wyposażenia punktów. Przekazanie tych składników majątkowych może nastąpić na podstawie umowy.

Ponadto projektodawca przewidział regulacje ochronne dla osób, które spełniają kryteria doradcy obywatelskiego, określone w dotychczasowych przepisach. Organizacja pozarządowa, której powierzono prowadzenie punktu, w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy będzie mogła taką osobę zatrudnić w celu świadczenia informacji prawnej.

Przewidziano również przepis przejścia przez dotychczasowy system teleinformatyczny funkcji systemu teleinformatycznego w rozumieniu projektowanej ustawy.

Określono obowiązek przechowywania w systemie teleinformatycznym kart pomocy zgromadzonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy – przez okres 5 lat.

Wskazano, że organizacja pozarządowa lub odpowiednio uczelnia albo organizacja pozarządowa prowadząca poradnię prawną przekaze informację o liczbie osób, które będą uczestniczyły w działaniach z zakresu edukacji prawnej w 2028 r. – po raz pierwszy w 2029 r.

Starosta będzie zobowiązany do przekazania zbiorczej informacji o realizacji zadań na obszarze powiatu, o których mowa w art. 8 ust. 1 uchylanej ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, za ostatni kwartał 2027 r. – do 31 stycznia 2028 r. Zaproponowana regulacja ma na celu zamknięcie okresów sprawozdawczych na starych zasadach i płynne przejście na nowe zasady sprawozdawcze.

Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej będzie pełnić swoje obowiązki do dnia powołania Rady. Przewiduje się, że Minister Sprawiedliwości powoła Radę w terminie 8 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, tj. od 1 stycznia 2028 r. Przyjęte rozwiązanie ma na celu umożliwienie zatwierdzenia oceny rocznej za rok 2027, którą przygotowuje się do czerwca kolejnego roku, jeszcze w ramach poprzedniego składu Rady.

Proponuje się, aby postępowania administracyjne o wpis lub wykreślenie z listy wojewody w zakresie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prowadzenia nieodpłatnej mediacji, o których mowa w art. 11d ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie projektowanej regulacji były umarzane.

Analogiczne rozwiązanie proponuje się wobec postępowań sądowoadministracyjnych dotyczących zaskarżenia decyzji w sprawie wpisu lub wykreślenia z listy wojewody, w zakresie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prowadzenia nieodpłatnej mediacji, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektu ustawy.

Natomiast do postępowań o wpis lub wykreślenie z listy wojewody, w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy proponuje się, aby stosowano przepisy projektowanej regulacji.

Przewidziano ponadto, że do ustalenia wysokości dotacji, o którym mowa w art. 73 ust. 2 projektu ustawy, na rok:

- 1) 2028 stosuje się mnożnik obliczony zgodnie z art. 74, z uwzględnieniem w ramach średniej rocznej liczby kart pomocy i uproszczonych kart pomocy, o których mowa w art. 45 – kart pomocy zgromadzonych w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7a ustawy uchylanej w art. 101, w 2025 i 2026 roku;
- 2) 2029 stosuje się mnożnik obliczony zgodnie z art. 74, z uwzględnieniem w ramach średniej rocznej liczby kart pomocy i uproszczonych kart pomocy, o których mowa w art. 45 – kart pomocy zgromadzonych w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7a ustawy uchylanej w art. 101, w 2026 i 2027;
- 3) 2030 stosuje się mnożnik obliczony zgodnie z art. 74, z uwzględnieniem w ramach średniej rocznej liczby kart pomocy zgromadzonych w systemie teleinformatycznym, o których mowa w art. 45:
 - a) kart pomocy zgromadzonych w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7a ustawy uchylanej w art. 101, w 2027 r.,
 - b) kart pomocy i uproszczonych kart pomocy, o których mowa w art. 45, zgromadzonych w systemie teleinformatycznym w 2028 r.

Projekt zakłada, że Minister Sprawiedliwości:

- w terminie do dnia 30 czerwca 2028 r. – przedstawi ocenę wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2027,
- w terminie do 30 września 2027 r. – określi po raz pierwszy priorytety tematyczne edukacji prawnej.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Litwa^{30) 31)}

Przedsądową pomoc prawną (pirminė teisinė pagalba) i pomoc prawną na etapie sądowym (antrinė teisinė pagalba), a także państwową mediację pozasądową (valstybės užtikrinama neteisinė mediacija) przyznaje się zgodnie z procedurą określoną w litewskiej ustawie o państwowej pomocy prawnej (Lietuvos Respublikos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įstatymas).

O przedsądową pomoc prawną może wnieść osoba, która potrzebuje informacji prawnych lub porady prawnej, pomocy w przygotowaniu dokumentów składanych do organów państwowych lub samorządowych, pomocy w pozasądowym rozwiązaniu sporu lub sporządzeniu ugody. Podmioty świadczące przedsądową pomoc prawną sporządzają także pozwы o rozwód na zgodny wniosek małżonków, umowy rozwodowe, wnioski o wydanie nakazu sądowego, sprzeciwy wobec wniosków wierzycieli, wnioski o zezwolenie sądu na sprzedaż nieruchomości lub ustanowienie na niej hipoteki, wnioski o zezwolenie sądu na przyjęcie spadku oraz wnioski o uprzednie zezwolenie sądu na dokonanie czynności prawnej dotyczącej majątku osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie lub częściowo w zakresie pewnych czynności.

Strony mogą skorzystać z przedsądowej pomocy prawnej w dowolnym rejonie Litwy.

O pomoc prawną na etapie sądowym może wnieść osoba, która potrzebuje pomocy w sporządzeniu pism procesowych, obrony lub reprezentacji przez adwokata w postępowaniu sądowym, w tym w postępowaniu egzekucyjnym, reprezentacji na wstępnym pozasądowym etapie sporu, jeśli taka procedura jest wymagana zgodnie z ustawą lub orzeczeniem sądu, zwolnienia z obowiązku zapłaty honorarium adwokackiego, kosztów procesowych i innych kosztów.

Decyzje o przyznaniu pomocy prawnej na etapie sądowym lub państwowej mediacji pozasądowej podejmuje Służba Państwowej Pomocy Prawnej (Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnyba).

³⁰⁾ https://e-justice.europa.eu/topics/taking-legal-action/legal-aid/lt_pl

³¹⁾ <https://ilag2025.jura.uni-koeln.de/downloads/national-reports>

Przedsądową pomoc prawną mogą uzyskać obywatele litewscy, obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, osoby legalnie zamieszkujące na terytorium Litwy lub innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej oraz osoby uprawnione do takiej pomocy na mocy umów międzynarodowych, których Litwa jest stroną. Wszystkie wyżej wymienione osoby są uprawnione do bezpłatnej godzinnej konsultacji w sprawie, która ich dotyczy, bez względu na ich sytuację finansową.

Finlandia^{32) 33)}

System pomocy prawnej stosowany w Finlandii jest znany na arenie międzynarodowej jako model mieszany. Usługi pomocy prawnej świadczą zarówno publiczni, jak i prywatni usługodawcy. Oznacza to, że osoba uprawniona do pomocy prawnej finansowanej przez państwo może wybrać, czy chce skorzystać z usług prawnika publicznego, czy prywatnego. Nie ma rozróżnienia między podstawowymi a dodatkowymi usługami pomocy prawnej.

Państwowe biura pomocy prawnej zatrudniają około 200 adwokatów publicznych i około 166 sekretarzy pomocy prawnej. Około połowa adwokatów świadczących pomoc prawną jest członkami Fińskiego Stowarzyszenia Adwokatów.

Pomoc prawną przyznaje się – na koszt Skarbu Państwa – osobom, które potrzebują specjalistycznej pomocy w kwestiach prawnych, ale nie są w stanie pokryć kosztów postępowania z uwagi na sytuację finansową. Pomoc prawna obejmuje porady prawne, niezbędne środki i zastępstwo procesowe oraz reprezentowanie przed innymi organami, a także zwolnienie z kosztów postępowania. Nie weryfikuje się sytuacji finansowej wnioskodawcy, który otrzymuje drobną poradę prawną przez telefon lub za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej.

Pomoc prawną przyznaje się w sprawach podlegających jurysdykcji fińskich sądów osobom, które mają miejsce zamieszkania w Finlandii, oraz osobom, które mają miejsce zamieszkania lub miejsce zwykłego pobytu w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej (UE) lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Ponadto pomoc prawną przyznaje się, jeżeli sprawę ma rozpoznać fiński sąd lub jeżeli istnieją szczególne przesłanki uzasadniające przyznanie takiej pomocy. W sprawach rozpoznawanych za granicą pomoc prawna obejmuje udzielanie ogólnych porad prawnych.

Pomocy prawnej nie może otrzymać spółka ani korporacja. Przedsiębiorcy mogą otrzymać pomoc prawną w sprawach gospodarczych innych niż postępowania sądowe, o ile zachodzą szczególne przesłanki uzasadniające przyznanie takiej pomocy.

Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiada za ogólne zarządzanie i nadzór nad biurami pomocy prawnej. The National Legal Services Authority został utworzony na początku 2025 r. Agencja składa się z administracji centralnej oraz biur pomocy prawnej i opieki publicznej. Uważa się, że utworzenie urzędu pozwoli na bardziej efektywny i spójny rozwój oraz lepsze finansowanie działań niż w poprzednim systemie.

Centralna administracja Urzędu ds. Usług Prawnych, która działa w kilku lokalizacjach, zapewnia scentralizowane wsparcie i usługi administracyjne dla biur oraz rozwija działalność urzędu. Ministerstwo Sprawiedliwości nadal zajmuje się zadaniami na szczeblu rządowym, które należą do jego kompetencji, takimi jak procedura budżetowa oddziału administracyjnego, wytyczne strategiczne i opracowywanie projektów ustaw.

Pomoc prawna jest udzielana przez biura pomocy prawnej i sądy. Pomoc prawna jest przyznawana przez biura pomocy prawnej. Jeśli biuro pomocy prawnej nie przyjmuje wniosku o pomoc prawną i uznaje, że nie ma powodu do jego zmiany, wniosek można przedłożyć do rozpatrzenia przez sąd. Jeśli sąd nie przyzna pomocy prawnej, można odwołać się od tej decyzji.

Pomoc prawna jest udzielana na koszt państwa osobom, które potrzebują fachowej pomocy w sprawach prawnych i które nie są w stanie pokryć kosztów postępowania ze względu na swoją sytuację finansową. Pomoc prawna obejmuje udzielanie porad prawnych, podejmowanie niezbędnych działań i reprezentację przed sądem lub innym organem oraz zwolnienie z niektórych kosztów związanych z rozpatrzeniem sprawy. Pomoc prawna nie jest udzielana spółkom ani korporacjom.

³²⁾ https://e-justice.europa.eu/topics/taking-legal-action/legal-aid/fi_pl

³³⁾ <https://ilag2025.jura.uni-koeln.de/downloads/national-reports>

Portugalia³⁴⁾

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości zabezpieczono w ustawie nr 34/2004 z dnia 29 lipca 2004 r. Zgodnie z art. 6 ustawy nr 34/2004 ochrona prawna jest dostępna w dwóch formach: porad prawnych i pomocy prawnej.

Zgodnie z art. 7 ustawy nr 34/2004 ochronę prawną mogą otrzymać następujące kategorie osób, o ile udowodnią, że są w trudnej sytuacji finansowej:

- obywatele Portugalii;
- obywatele Unii Europejskiej;
- cudzoziemcy i bezpaństwowcy posiadający ważny dokument uprawniający ich do pobytu w państwie członkowskim Unii Europejskiej;
- cudzoziemcy, którzy nie posiadają ważnego dokumentu uprawniającego ich do pobytu w państwie członkowskim Unii Europejskiej – jeżeli prawo obowiązujące w ich państwach pochodzenia przyznaje analogiczne prawo obywatelom portugalskim;
- organizacje nienastawione na zysk mogą uzyskać ochronę prawną wyłącznie w formie pomocy prawnej.

Podmioty o charakterze zarobkowym i przedsiębiorstwa indywidualne z ograniczoną odpowiedzialnością (estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada) nie mogą korzystać z ochrony prawnej.

Możliwość kształcenia młodych prawników w celu uzyskania kompetencji niezbędnych do świadczenia pomocy dla grup wykluczonych, w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

Projekt ustawy uwzględnia międzynarodowe doświadczenia w zakresie kształcenia młodych prawników do świadczenia pomocy osobom narażonym na wykluczenie. W szczególności wprowadzono rozwiązania umożliwiające udział studentów prawa (od III roku jednolitych studiów magisterskich) w świadczeniu kwalifikowanej pomocy prawnej, pod nadzorem radcy prawnego, adwokata lub mediatora, w ramach edukacji klinicznej lub wolontariatu.

Model ten jest zgodny z praktykami stosowanymi w systemach nieodpłatnej pomocy prawnej m.in. w Litwie i Finlandii, gdzie edukacja kliniczna stanowi integralny element przygotowania zawodowego prawników.

Raporty dotyczące systemów nieodpłatnej pomocy prawnej przygotowane w ramach International Legal Aid Group w 2025 r. wskazują, że Niemcy, Japonia oraz Australia, mierzą się aktualnie z brakiem prawników przygotowanych do obsługi beneficjentów systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Aby uniknąć tego scenariusza w perspektywie najbliższych dziesięcioleci, już teraz uwzględniono ten model w systemie, który pozwala młodym prawnikom zapoznać się z realnymi problemami społecznymi i uczyć się wspierania osób narażonych na wykluczenie.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Ministerstwo Sprawiedliwości	1	Informacje ogólnodostępne	Zapewnienie obsługi organizacyjno-technicznej Rady.
Minister Sprawiedliwości	1	Informacje ogólnodostępne	Powołanie Rady. Powoływanie i odwoływanie członków Rady. Wskazanie przewodniczącego Rady, spośród jej członków. Nadanie regulaminu określającego tryb pracy Rady. Administrator danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym.

³⁴⁾ https://e-justice.europa.eu/topics/taking-legal-action/legal-aid/pt_pl

			Administrator danych osobowych zawartych w oświadczeniu – w zakresie realizowanych zadań wynikających z ustawy. Administrator danych osobowych kandydatów na członków Rady, osób wchodzących w skład Rady, ekspertów i osób zaproszonych do udziału w pracach z głosem doradczym. Zapewnienie systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Obowiązki w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym oraz środków określonych w art. 32 RODO. Obowiązek określenia, w drodze rozporządzenia: — wzoru znaku graficznego identyfikującego nieodpłatną pomoc prawną oraz szczegółowego sposobu oznaczania materiałów informacyjno-promocyjnych i materiałów wytworzonych w ramach edukacji prawnej, — wysokości kwoty bazowej oraz wartości jednej godziny kwalifikowanej pomocy prawnej – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, — szczegółowych kryteriów oraz sposobu monitorowania udzielania i organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej oraz organizowania działań z edukacji prawnej (fakultatywnie), — szczegółowego zakresu i sposobu przekazywania przez starostę okręgowej radzie adwokackiej, radzie okręgowej izby radców prawnych, organizacji pozarządowej lub uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną informacji zawierającej ocenę realizacji zadań przez wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej oraz szczegółowego trybu kontroli sposobu wykonywania umowy, — szczegółowych kryteriów i trybu oceny porad w drodze recenzji oraz trybu współpracy starosty, wojewody oraz Ministra Sprawiedliwości z recenzentami, — szczegółowego sposobu udzielania i organizowania nieodpłatnej pomocy
--	--	--	---

			prawnej osobie ze szczególnymi potrzebami, — wzoru oświadczenia, szczegółowego trybu jego składania i sposobu przekazywania informacji o oświadczeniach wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej, — szczegółowego standardu udzielania i organizowania nieodpłatnej pomocy prawnej, uwzględniając konieczność zapewnienia wysokiej jakości obsługi osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej (fakultatywnie), — szczegółowego sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej, realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej i zadań powierzanych przez starostę bez dodatkowego wynagrodzenia uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną (w przypadku powierzenia tym podmiotom prowadzenia punktów), w szczególności wymogi dotyczące lokalu, w którym będzie usytuowany punkt, — wzoru informacji dotyczącej udziału studenta w udzielaniu pomocy prawnej, — wzoru karty pomocy i uproszczonej karty pomocy, — sposobu i trybu gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy. Obowiązek określenia wysokości dotacji – w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Obowiązek określenia normy poradniczej. Obowiązek ogłaszania normy poradniczej, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Realizacja zadań w zakresie koordynacji i nadzoru wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej na poziomie krajowym. Obowiązek udostępniania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej w Biuletynie Informacji Publicznej i informowania o niej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.
--	--	--	--

			Obowiązek określenia, w drodze obwieszczenia, priorytetów tematycznych edukacji prawnej. Obowiązek udostępniania listy kandydatów na recenzentów kwalifikowanej pomocy prawnej w Biuletynie Informacji Publicznej.
Minister właściwy do spraw budżetu	1	Informacje ogólnodostępne	Współpraca z Ministrem Sprawiedliwości w określeniu wysokości kwoty bazowej, wartości jednej godziny kwalifikowanej pomocy prawnej oraz wysokości dotacji.
Starostowie	380 w tym: 314 powiatów 66 miast na prawach powiatu	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Administrator danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym. Obowiązek przekazywania zbiorczej informacji o wykonaniu zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, na obszarze powiatu – do Ministra Sprawiedliwości, za pośrednictwem właściwego wojewody, w systemie teleinformatycznym, w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Obowiązek przekazywania informacji o liczbie osób, które wzięły udział w działaniach z zakresu edukacji prawnej lub były odbiorcami tych działań w poprzednim roku (w informacji zbiorczej za I kwartał). Przekazywanie wyników monitorowania właściwemu wojewodzie. Obowiązek przekazywania – okręgowej radzie adwokackiej, okręgowej izbie radców prawnych, organizacji pozarządowej lub uczelni, lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną, informacji zawierającej ocenę realizacji obowiązków przez wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu. Obowiązek przekazania wyników recenzji wojewodzie.
Zarządy powiatów	314	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Administrator danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym. Administratorami danych osobowych zawartych w oświadczeniu, o którym mowa w art. 16. Możliwość wszczynania i prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

			Możliwość ustalenia wydłużenia dyżuru o co najmniej 1 godzinę dziennie we wszystkich punktach na obszarze powiatu w przypadku, gdy liczba zgłoszeń uniemożliwia sprawne umawianie terminów. Obowiązek przechowywania oświadczeń, o których mowa w art. 16 projektu ustawy, przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym oświadczenie zostało sporządzone i archiwizowania po upływie tego okresu na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Udostępnianie wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej oświadczeń, o których mowa w art. 16 projektu ustawy, składanych w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, a także o wybranym przez osobę składającą oświadczenie rodzaju kwalifikowanej pomocy prawnej. Ustalanie w drodze decyzji administracyjnej wartości nienależnie uzyskanej kwalifikowanej pomocy prawnej oraz terminu jej zwrotu Kompetencje w ramach kontroli realizacji umowy przez uprawnione podmioty, m.in. przygotowanie protokołu wraz z wnioskami i zaleceniami wynikającymi z kontroli. Wybór recenzentów. Wybór co najmniej 1 % kart pomocy udzielonej w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej, udzielonej na obszarze powiatu oraz przekazanie ich do recenzji – w terminie do 15 września każdego roku.
Rady Powiatów	380	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Możliwość określania, w drodze uchwały, rodzaju środka porozumiewania się na odległość, stosowanego w celu udzielania informacji prawnej za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość na terenie powiatu. Określanie, w drodze uchwały, ogólnych warunków technicznych odbywania dyżurów za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość w przypadkach, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 projektu ustawy.
Wojewodowie	16	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Administrator danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym.

			Obowiązek przekazywania wyników monitorowania sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania działań z zakresu edukacji prawnej – do Ministra Sprawiedliwości. Obowiązek sporządzenia i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości zliczenia zbiorczych informacji – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu przekazania przez starostę zbiorczej informacji. Obowiązek przygotowania zestawienia recenzji wraz z informacją o skargach dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie udostępnienie go: Ministrowi Sprawiedliwości, starostom powiatów z terenu województwa oraz właściwym miejscowo okręgowym radom adwokackim albo radom okręgowych izb radców prawnych. Obowiązek prowadzenia list organizacji pozarządowych, uczelni i organizacji pozarządowych prowadzących poradnie prawne uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, w systemie teleinformatycznym. Obowiązek udostępniania list w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w systemie teleinformatycznym, wraz z informacją o podmiotach wykreślonych z listy i dacie oraz przyczynach ich wykreślenia. Wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie wpisu organizacji pozarządowej lub uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną na listę wojewody, odmowy tego wpisu lub wykreślenia z listy.
Okręgowe Rady Adwokackie Okręgowe Izby Radców Prawnych	Okręgowe Rady Adwokackie – 24 Okręgowe Izby Radców Prawnych – 19	Adwokatura Polska Krajowa Izba Radców Prawnych	Przedstawienie Ministrowi Sprawiedliwości co najmniej trzech kandydatów na recenzentów – w terminie do 30 czerwca każdego roku. Zawieranie porozumienia ze powiatami w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze poszczególnych powiatów.
Osoby fizyczne (beneficjenci systemu)	37 351 tys. liczba ludności Polski	Główny Urząd Statystyczny (stan na listopad 2025 r.)	<i>Ogół obywateli i cudzoziemców:</i> – zwiększenie dostępności informacji prawnej (także zdalnie), – uproszczenie zasad korzystania z pomocy, – większa przejrzystość systemu (definicje, procedury),

			– wprowadzenie limitów wizyt (4) – ograniczenie nadmiernego korzystania, – lepsze ukierunkowanie pomocy na etap przedsądowy. <i>Osoby uprawnione do kwalifikowanej pomocy prawnej (wg kryterium dochodowego):</i> – uzależnienie dostępu od kryterium dochodowego → ukierunkowanie pomocy na osoby o niższych dochodach, – uproszczona procedura weryfikacji (oparta na PIT), – ograniczenie formalizmu (brak badania majątku), – możliwość odmowy pomocy w określonych sytuacjach. <i>Osoby (bez kryterium dochodowego):</i> – dostęp do pomocy w formach alternatywnych (zdalnie, wyjazdowo), – obowiązek zapewnienia dostępności przez powiat, – poprawa dostępności usług publicznych.
Wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej	Adwokaci i radcowie prawni Mediatorzy Aplikanci i studenci (kliniki prawa)	67 210 (wykonujących zawód radców prawnych i adwokatów, ok. 80 850 wpisanych na listy)	<i>Adwokaci i radcowie prawni</i> – utrzymanie kluczowej roli w systemie, – nowe obowiązki: a) dokumentowanie karty pomocy i uproszczonej karty pomocy w systemie teleinformatycznym, b) udział w systemie ocen i recenzji, – możliwość odmowy udzielenia pomocy w określonych przypadkach, – większa odpowiedzialność za weryfikację oświadczeń (sygnalizowanie wątpliwości), – potencjalna zmiana obciążenia (większa koncentracja na sprawach bardziej złożonych). <i>Mediatorzy</i> – wzmocnienie roli mediacji jako elementu systemu, – konieczność wpisu do Krajowego Rejestru Mediatorów, – doprecyzowanie zasad wyłączenia (bezstronność, konflikt interesów), – zwiększenie liczby spraw mediacyjnych (promowanie ADR). <i>Aplikanci i studenci</i>

			zwiększenie możliwości uczestnictwa w systemie (pod nadzorem).
Organizacje pozarządowe uczelnie	Wielkość trudna do oszacowania 30 uczelnie, które prowadzą studia jednolite magisterskie na kierunku prawo		<i>Organizacje pozarządowe:</i> – utrzymanie istotnej roli (ok. połowa punktów), – konieczność spełnienia wymogów formalnych (lista wojewody), – udział w konkursach ofert, – obowiązek zapewnienia jakości i ciągłości usług, – rozwój działalności edukacyjnej. <i>Uczelnie:</i> – nowa, formalna rola w systemie, – możliwość prowadzenia punktów, – udział w badaniach, analizach i projektach pilotażowych, – wsparcie merytoryczne dla powiatów, – rozwój kształcenia praktycznego studentów.
Powiaty	380 w tym: 314 powiatów 66 miast na prawach powiatu	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Upowszechnianie wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej wśród mieszkańców powiatu. Zawieranie porozumień z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu. Zawieranie umów z adwokatem lub radcą prawnym, wskazanym przez okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych, organizacją pozarządową lub uczelnią albo organizacją prowadzącą poradnię prawną zapewniającymi udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Sporządzanie i aktualizacja listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu i udostępnianie jej w Biuletynie Informacji Publicznej. Obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu punktów, harmonogramu pracy punktów na terenie

			powiatu oraz harmonogramów dyżurów w danym punkcie, z określeniem specjalizacji, jeżeli została określona. Obowiązek monitorowania sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania działań z zakresu edukacji prawnej w powiecie. Obowiązek analizy opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności o nieprawidłowościach zgłoszonych przez osoby korzystające z tej pomocy. Kompetencje do kontroli realizacji umowy przez uprawnione podmioty. Kompetencje w ramach recenzji kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem mediacji. Zwiększenie obowiązków organizacyjnych: a) prowadzenie systemu zapisów, b) zarządzanie harmonogramami, c) obsługa systemu teleinformatycznego. Nowe obowiązki: a) przetwarzanie oświadczeń, b) prowadzenie postępowań weryfikacyjnych, c) ustalanie zwrotów nienależnej pomocy, Większa elastyczność organizacyjna (odstąpienie od sztywnego 4h/dzień). Możliwość kształtowania polityki lokalnej (priorytety edukacji prawnej). Konieczność zapewnienia dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami.
Gminy	2 479	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Wzmocnienie roli pomocniczej: – wsparcie informacyjne, – pomoc w zapisach (szczególnie dla seniorów i wykluczonych cyfrowo).
Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej	13 członków	Projektowana ustawa	Zapewnienie Ministrowi Sprawiedliwości wsparcia w realizacji zadań określonych w ustawie, w tym: — analiza wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, — zgłaszanie propozycji w zakresie usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej, — zgłaszanie propozycji i opiniowanie projektów aktów prawnych w zakresie

			nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, — wyrażanie opinii dotyczącej wydatkowania środków przeznaczonych na nieodpłatną pomoc prawną lub edukację prawną, — wyrażanie opinii w innych sprawach z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, — przygotowywanie propozycji priorytetów tematycznych edukacji prawnej.
Przewodniczący Rady	1	Projektowana ustawa	Kierowanie pracami Rady i reprezentowanie jej na zewnątrz. Przewodniczący może również: — tworzyć grupy robocze lub zespoły doradcze, — zlecać ekspertyzy i opinie, — zapraszać do udziału w pracach Rady osoby niebędące członkami Rady.
Rada Działalności Pożytku Publicznego	1	Projektowana ustawa	Przeprowadzenie postępowania konkursowego w celu wyłonienia czterech kandydatów na przedstawicieli organizacji pozarządowych, będących członkami Rady – na wniosek Ministra Sprawiedliwości. Przedstawienie ww. kandydatów, w terminie nie dłuższym niż 45 dni od dnia złożenia wniosku przez Ministra Sprawiedliwości. Określenie zasad prowadzenia postępowania konkursowego, uwzględniając zasadę przejrzystości oraz potrzebę wyłonienia kandydatów posiadających wiedzę i doświadczenie niezbędne do realizacji zadań Rady, posiadających poparcie co najmniej pięciu organizacji pozarządowych prowadzących działalność pożytku publicznego w zakresie poradnictwa prawnego.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

W ramach opiniowania, którego czas trwania został przewidziany na 30 dni, projekt ustawy został skierowany do następujących podmiotów:

- 1) Rady Działalności Pożytku Publicznego;
- 2) Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej;
- 3) Naczelnej Rady Adwokackiej;
- 4) Krajowej Rady Radców Prawnych;

- 5) Krajowej Rady Doradców Podatkowych;
- 6) Sądu Najwyższego;
- 7) Naczelnego Sądu Administracyjnego;
- 8) Prokuratora Krajowego;
- 9) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- 10) Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych;
- 11) Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej;
- 12) Krajowej Rady Sądownictwa;
- 13) Rzecznika Praw Obywatelskich;
- 14) Rzecznika Praw Dziecka;
- 15) Krajowej Rady Notarialnej;
- 16) Krajowej Rady Komorniczej;
- 17) sądów apelacyjnych;
- 18) wojewodów;
- 19) Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego;
- 20) Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego;
- 21) Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich.

W ramach konsultacji publicznych, których czas trwania został przewidziany na 21 dni, projekt ustawy został skierowany do następujących podmiotów:

- 1) Ośrodka Dialogu, Edukacji i Rozwoju Mediacji;
- 2) Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych;
- 3) Konferencji Rektorów Uniwersytetów Polskich;
- 4) Konferencji Rektorów Akademickich Uczelni Niepublicznych;
- 5) Fundacja Rektorów Polskich – Instytut Społeczeństwa Wiedzy;
- 6) Forum Obywatelskiego Rozwoju;
- 7) Fundacji Konkret;
- 8) Akademii Łomżyńskiej;
- 9) Fundacji „Pomoc Kobiety i Dzieciom” (Rozwód, Przemoc, Głód);
- 10) Fundacji Edukacji Europejskiej;
- 11) Stowarzyszenia Pomocy Bliźniemu im. Brata Krystyna w Gorzowie Wlkp.;
- 12) Bydgoskiego Stowarzyszenia Pomocy Prawnej;
- 13) Caritas Diecezji Łowickiej;
- 14) Centrum Aktywności Społecznej „Pryzmat”;
- 15) Stowarzyszenia „Centrum Inicjatyw Wiejskich”;
- 16) Centrum Innowacji Społeczeństwa Informacyjnego;
- 17) Elbląskiego Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej;
- 18) European Concept Consulting Foundation;
- 19) Forum Organizacji Pozarządowych Działających na rzecz Osób Niepełnosprawnych, Chorych i Ich Rodzin „Razem”;
- 20) Fundacji „Cognosco”;
- 21) Fundacji „Inicjatywa Kobiety Aktywnej”;
- 22) Fundacji „Instytut Spraw Publicznych”;
- 23) Fundacji „Masz Prawo”;
- 24) Fundacji „Sancta Familia” we Wrocławiu;
- 25) Fundacji „Spe Salvi”;
- 26) Fundacji „Taurus”;
- 27) Fundacji Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza;
- 28) Fundacji Auditorium;
- 29) Fundacji Badań nad Prawem;
- 30) Fundacji Celeste;
- 31) Fundacji Godne Życie;
- 32) Fundacji Honesti Vivere;
- 33) Fundacji Inter Vivos;

- 34) Fundacji IWO – Doradztwo Obywatelskie;
- 35) Fundacji Kamelot;
- 36) Fundacji Ludzkie Sprawy;
- 37) Fundacji Młodzi Ludziom;
- 38) Fundacji Omega Sprawiedliwość;
- 39) Fundacji Pomocy Prawnej „Subvenio”;
- 40) Fundacji Poradnictwa Pro Bono;
- 41) Fundacja „Impuls”;
- 42) Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości;
- 43) Fundacji Rozwoju Przedsiębiorczości „Consilium”;
- 44) Fundacji Experto Pro Bono;
- 45) Fundacji Studenckiej „Młodzi-Młodym”;
- 46) Fundacji Teneo;
- 47) Fundacji Togatus Pro Bono;
- 48) Fundacji w Służbie Wsi;
- 49) Fundacji Wiosna dla Nas;
- 50) Fundacji Wyrównywania Szans Nadzieja;
- 51) Instytutu Aktywizacji Regionów;
- 52) Instytutu Praw Obywatelskich;
- 53) Karkonoskiego Stowarzyszenie Edukacyjne;
- 54) Lokalnej Grupy Działania „Barcja”;
- 55) Lokalnej Grupa Działania Powiatu Opatowskiego;
- 56) Łosickiego Stowarzyszenia Rozwoju „Equus”;
- 57) Niezależnego Forum Doradczo-Szkoleniowego;
- 58) OIC Poland Fundacja Akademii WSEI;
- 59) Pasieka – Fundacja Rozwoju i Wsparcia;
- 60) Regionalnego Centrum Informacji i Wspomagania NGO;
- 61) Słupskiego Biura Porad Obywatelskich;
- 62) Stowarzyszenia „Misericordia” w Zabrze;
- 63) Stowarzyszenia „na rzecz Rozwoju Miasta i Gminy Debrzno”;
- 64) Stowarzyszenia „Pomaga.my”;
- 65) Stowarzyszenia „Sursum Corda”;
- 66) Stowarzyszenia „Ziemia Gnieźnieńska”;
- 67) Stowarzyszenia Akcja Społeczna;
- 68) Stowarzyszenia Centrum Informacji Społecznej – CIS;
- 69) Stowarzyszenia Dobroczynnego „Res Sacra Miser”;
- 70) Stowarzyszenia Inicjatyw Samorządowych;
- 71) Stowarzyszenia Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”;
- 72) Stowarzyszenia Klub Abstynenta „Nadzieja” w Lubartowie;
- 73) Stowarzyszenia Mazowsze Razem;
- 74) Stowarzyszenia na rzecz Poradnictwa Obywatelskiego DOGMA w Tychach
- 75) Stowarzyszenia na rzecz Rozwoju Poradnictwa Obywatelskiego w Pile
- 76) Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju Regionu Piotrkowskiego „Euroaktywni”;
- 77) Stowarzyszenia Obywatelskiej Pomocy Prawnej;
- 78) Stowarzyszenia OPPEN;
- 79) Stowarzyszenia Otwarte Drzwi;
- 80) Stowarzyszenia OVUM;
- 81) Stowarzyszenia Patria Nostra;
- 82) Stowarzyszenia Rodzin Dzieci z Zaburzeniami Rozwoju „Bądźmy w Kontakcie”;
- 83) Stowarzyszenia Rodzin i Przyjaciół Dzieci z Zespołem Downa „Iskierka”;
- 84) Stowarzyszenia Rodzina Kolpinga w Porębie-Żegotach;
- 85) Stowarzyszenia Rozwoju Pęgowa;
- 86) Stowarzyszenia Rozwoju Społecznego „Magis”;

- 87) Stowarzyszenia Rudzkie Konto Pomocy;
- 88) Stowarzyszenia „Solidarne Kobiety Zawsze”;
- 89) Stowarzyszenia Terenowy Komitet Ochrony Praw Dziecka w Częstochowie;
- 90) Towarzystwa Przyjaciół Dzieci – Zarząd Główny w Warszawie;
- 91) Stowarzyszenia Wspierania Aktywności „Bona Fides”;
- 92) Stowarzyszenia Wspierania Aktywności Obywatelskiej „Civis Sum”;
- 93) Stowarzyszenia Wspierania Poradnictwa Obywatelskiego;
- 94) Stowarzyszenia Zaborskie Towarzystwo Naukowe;
- 95) Śląskiej Fundacji Błękitny Krzyż;
- 96) Towarzystwa Inicjatyw Obywatelskich;
- 97) Towarzystwa Miłośników Ziemi Żywieckiej;
- 98) Zachodniopomorskiego Forum Organizacji Socjalnych „ZAFOS”;
- 99) Związku Województw Rzeczypospolitej Polskiej;
- 100) Związku Powiatów Polskich;
- 101) Unii Metropolii Polskich;
- 102) Związku Miast Polskich;
- 103) Związku Biur Porad Obywatelskich;
- 104) Porozumienia Organizacji Pomocy Prawnej i Edukacji;
- 105) Związku Stowarzyszeń na rzecz Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego.

Projekt zostanie również skierowany do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Wyniki opiniowania i konsultacji publicznych zostaną przedstawione w raporcie z konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2026 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1 (2028)	2 (2029)	3 (2030)	4 (2031)	5 (2032)	6 (2033)	7 (2034)	8 (2035)	9 (2036)	10 (2037)	<i>Łącznie (0-10)</i>
Dochody ogółem	0	118,10	121,06	124,08	127,18	130,36	133,62	136,96	140,39	143,90	147,49	1 323,15
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	118,10	121,06	124,08	127,18	130,36	133,62	136,96	140,39	143,90	147,49	1 323,15
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	118,10	121,06	124,08	127,18	130,36	133,62	136,96	140,39	143,90	147,49	1 323,15
budżet państwa	0	118,10	121,06	124,08	127,18	130,36	133,62	136,96	140,39	143,90	147,49	1 323,15
JST	0	118,10	121,06	124,08	127,18	130,36	133,62	136,96	140,39	143,90	147,49	1 323,15
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	-118,10	-121,06	-124,08	-127,18	-130,36	-133,62	-136,96	-140,39	-143,90	-147,49	-1 323,15
budżet państwa	0	-118,10	-121,06	-124,08	-127,18	-130,36	-133,62	-136,96	-140,39	-143,90	-147,49	-1 323,15
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania	Wejście w życie projektowanych przepisów spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa w postaci zwiększonych wydatków na poziomie 1 323 154 572 zł, w latach 2028–2037. Realizacja zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej będzie finansowana z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom. Wydatki na ten cel są ujmowane w ustawie budżetowej <u>w części 85 Budżety Wojewodów Ogółem, dział 755 Wymiar sprawiedliwości, rozdział 75515 Nieodpłatna pomoc prawna.</u> W związku z tym, że środki przekazywane są do powiatów i przez nie wydatkowane, powyższa tabela obrazuje transfer środków z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stąd też wydatki są wykazane dwukrotnie.
System teleinformatyczny	Realizacja projektowanych rozwiązań będzie wymagała wprowadzenia zmian w funkcjonującym systemie teleinformatycznym. Zakres niezbędnych prac dostosowawczych

	będzie ograniczony, ponieważ zostaną one wykonane z wykorzystaniem istniejących funkcjonalności oraz rozwiązań technicznych już we wdrożonym systemie teleinformatycznym do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej. Przykładowy zakres modyfikacji będzie dotyczył: 1. Dodanie podziału usługi na: informację prawną i kwalifikowaną pomoc prawną (funkcjonuje już podział na usługi NPP i NPO); 2. Zmiany w zakresie statusu użytkowników po rezygnacji z poradnictwa obywatelskiego. 3. Wprowadzenie nowego podmiotu uprawnionego do świadczenia pomocy – klinik prawa. 4. Niektóre z obecnych funkcji w systemie wymagają tylko niewielkich zmian np. w nazewnictwie. Przykład: Obecnie w systemie osoby zapisujące na porady mogą wysłać przy zapisie notatkę wraz z załącznikiem do osób udzielających tych porad – na bazie tej funkcjonalności powstanie funkcjonalność do przekazywania danych o oświadczeniach do wykonawców. Porady obywatelskie podlegają już obecnie recenzjom i przekazaniu w systemie teleinformatycznym. Ta sama funkcjonalność zostanie wykorzystana do prowadzenia recenzji kwalifikowanej pomocy prawnej. Oszacowanie dokładnych kosztów zmian nie jest możliwe, ponieważ ostateczny zakres koniecznych modyfikacji będzie zależał od kształtu przyjętych regulacji. Nie przewiduje się istotnego wpływu projektowanej regulacji na koszty funkcjonowania systemu teleinformatycznego. Niezbędne modyfikacje zostaną zrealizowane w ramach obowiązującej umowy na utrzymanie, która zapewnia nie tylko utrzymanie, ale rozwój systemu, bez konieczności ponoszenia znaczących dodatkowych wydatków ze środków publicznych. Umowa ta jest zawarta na lata 2026-2028.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej będą finansowane z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom. Umowy na realizację zadań określonych w ustawie będą zawierane na okres 2 lat. Na podstawie tych umów, dotacje na realizację zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z przepisami art. 221 i art. 251 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, będą rozliczane do końca roku budżetowego, zaś dotacja w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego będzie podlegała zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego przyznającej tę dotację, w terminie do 31 stycznia następnego roku. Podstawę ustalenia wysokości dotacji celowej stanowić będzie miesięczna kwota bazowa. Kwota dotacji dla każdego z powiatów na dany rok stanowić będzie dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej na dany rok i mnożnika określającego liczbę punktów. Obliczenie mnożnika polegać będzie na podzieleniu średniej rocznej liczby kart pomocy i uproszczonych kart pomocy udzielonych w danym powiecie w ostatnich dwóch latach kalendarzowych poprzedzających rok ustalenia mnożnika, obliczonej z uwzględnieniem liczby kart pomocy i uproszczonych kart pomocy udokumentowanych w systemie teleinformatycznym w terminie przekazania Ministrowi Sprawiedliwości kwartalnych zbiorczych informacji z tego okresu przez właściwego wojewodę, o którym mowa w art. 47 ust. 6, przez jednolitą ogólnopolską normę poradniczą. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrąglany będzie do liczb całkowitych w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5. Ustalona zgodnie z wzorem liczba punktów nie może być mniejsza niż 2 i większa niż 35. Zgodnie z projektem, Minister Sprawiedliwości, co dwa lata, określać będzie normę poradniczą uwzględniając podstawę do jej ustalenia, limity wydatków, będących skutkiem finansowym wejścia w życie nowej regulacji w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji

prawnej ustalone w przepisach nowej ustawy, a także potrzebę zapewnienia równego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia za udzielanie pomocy.

Minister Sprawiedliwości będzie zobowiązany również do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, w drodze rozporządzenia, wysokości kwoty bazowej oraz wartości jednej godziny kwalifikowanej pomocy prawnej, mając na względzie limity wydatków, o których mowa w art. 100 projektu oraz potrzebę zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i adekwatnego wynagrodzenia za realizację tych zadań.

Ponadto w projekcie ustawy zostanie wskazany maksymalny limit wydatków budżetu państwa jako skutek finansowy wejścia w życie projektowanego aktu, który stanowić będzie sumę kwot wydatków ustalonych dla każdego roku w latach 2028–2037.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2028 r., przy czym przepis zawierający upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, w drodze rozporządzenia, kwoty bazowej będącej podstawą dotacji ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2030 r.

Mając na uwadze kwestie związane z finansowaniem nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej w formie dotacji, a tym samym określenie limitu wydatków, o których mowa w projektowanej regulacji, a także informacje o wdrożonych procedurach nadmiernego deficytu, wskazać należy, że kwoty dotacji nie będą zwiększone w stosunku do kwot określonych w art. 25 ust. 2 obowiązującej ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej³⁵⁾, które obowiązują do 2035 r.

Mając na uwadze powyższe należy zatem wskazać, iż kwota bazowa i norma poradnicza – poczynając od roku 2028 – będą ustalone na poziomie, który nie spowoduje przekroczenia limitu wydatków ustalonego na dany rok.

W obecnie obowiązującej ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r., maksymalny limit wydatków budżetu państwa w poszczególnych latach wynosi odpowiednio:

- 1) w 2028 r. – 118 103 140 zł;
- 2) w 2029 r. – 121 055 719 zł;
- 3) w 2030 r. – 124 082 112 zł;
- 4) w 2031 r. – 127 184 165 zł;
- 5) w 2032 r. – 130 363 769 zł;
- 6) w 2033 r. – 133 622 863 zł;
- 7) w 2034 r. – 136 963 435 zł;
- 8) w 2035 r. – 140 387 521 zł.

Dotychczas ustalenie ww. limitu odbywało się z zastosowaniem wskaźnika inflacji. Mając to na uwadze, również ustalenie kwoty dotacji na lata 2036 i 2037 winno nastąpić w oparciu o wskaźnik CPI zawarty w wydanych przez Ministra Finansów *Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – maj 2026 r.* Przy zastosowaniu wskaźnika inflacji z ww. wytycznych, maksymalny limit wydatków budżetu państwa w latach 2036-2037 wynosiłby:

- 1) w 2036 r. – 143 897 209 zł;
- 2) w 2037 r. – 147 494 639 zł.

³⁵⁾ (Dz. U. z 2026 r. poz. 44)

		Mając powyższe na uwadze, maksymalny limit wydatków budżetu państwa w perspektywie 10-letniej będący skutkiem finansowym wejścia w życie ustawy, w latach 2028-2037 wyniósłby <u>1 323 154 572 zł.</u>						
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2026 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Przedmiotowy projekt nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, w związku z czym odstąpiono od analiz i oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, wskazanych w art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.). W stosunku do aktualnego stanu prawnego projektowana ustawa rezygnuje z możliwości korzystania z pomocy w sprawach dotyczących jednoosobowej działalności gospodarczej. Wpływ w tym zakresie może być marginalny z uwagi na to, że informacje pozyskane z systemu UOKiK wskazują, że w latach 2022–2024 taka pomoc w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej została udzielona zaledwie przez 31 powiatów (spośród ogółem 380 powiatów i miast na prawach powiatu). Takiej pomocy udzielono łącznie tylko 189 razy, przy czym liczba niepowtarzalnych beneficjentów tej pomocy wyniosła 158. Stąd wydaje się, że rezygnacja z tej pomocy nie wpłynie na sytuację osób samozatrudnionych, które dotychczas korzystały z tego systemu w sposób marginalny. Należy również wskazać, że dominującą formą pomocy są proste informacje prawne dla obywateli dotyczące spraw życia codziennego. Konieczność korzystania z komercyjnych usług prawnych, których koszt dla niektórych małych firm może mieć znaczenie w ogólnych kosztach działalności. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na liczbę adwokatów i radców prawnych dostępnych na rynku (ok. 67 210 wykonujących zawód – dane za maj 2025 r.), dostępność usług jest powszechna, a jej koszt nie powinien w sposób istotny wpływać na ogólne koszty działalności gospodarczej. Dodatkowo osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą niejednokrotnie, w celu zmniejszenia wydatków ponoszonych w związku z prowadzoną działalnością, samodzielnie prowadzą większość spraw prawnych, finansowych oraz organizacyjnych. W konsekwencji brak możliwości skorzystania z usług nieodpłatnej pomocy może prowadzić to zwiększenia ryzyka np. błędów prawnych, podatkowych lub urzędowych popełnianych przez mikroprzedsiębiorców. Istnieje minimalne ryzyko, że wyłączenie osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą z kręgu osób uprawnionych do usług nieodpłatnej pomocy może wpłynąć na rozwój przedsiębiorczości w lokalnych społecznościach.						

		Jednocześnie należy pamiętać, że osoby prowadzące działalność gospodarczą, to w większości podmioty profesjonalne, od których wymaga się zarówno większego zaangażowania w prowadzeniu swoich spraw oraz większej wiedzy specjalistycznej w zakresie różnych dziedzin związanych bezpośrednio z prowadzeniem działalności gospodarczej. W ocenie projektodawcy nieodpłatna pomoc powinna służyć tylko tym obywatelom, którzy bez profesjonalnej pomocy prawnika nie potrafią przezwyciężyć problemom prawnym, a nie być wykorzystywana do pomocy w prowadzeniu firmy.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, w tym osoby z niepełnosprawnością i starsze	<i>Ogół obywateli i cudzoziemców:</i> – zwiększenie dostępności informacji prawnej (także zdalnie), – uproszczenie zasad korzystania z pomocy, – większa przejrzystość systemu (definicje, procedury), – wprowadzenie limitów wizyt (4) – ograniczenie nadmiernego korzystania, – lepsze ukierunkowanie pomocy na etap przedsądowy.
Niemierzalne		Brak wpływu.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
OCENA SKUTKÓW DLA OCHRONY DANYCH Administrator danych osobowych oraz podstawa prawna przetwarzania Administratorami danych osobowych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym do obsługi nieodpłatnej pomocy będą: Minister Sprawiedliwości, zarządy powiatów, starostowie oraz wojewodowie, w zakresie realizowanych zadań wynikających z projektu ustawy, tj. dokumentowania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, dokumentowania odmowy udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej, kontroli realizacji zadań zleconych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie zwrotu przyznanej nieodpłatnej pomocy prawnej. Pomiędzy wskazanymi administratorami istnieje podział ról i odpowiedzialności wynikający wprost z przepisów projektu ustawy. Model ten jest zgodny z art. 26 RODO, który dopuszcza wspólne ustalanie celów i sposobów przetwarzania danych przez kilku administratorów, z uwzględnieniem transparentnego rozdziału zadań i obowiązków. Minister Sprawiedliwości zapewni bezpieczeństwo przetwarzanych danych osobowych oraz środki określone w art. 32 RODO. <u>Podstawa prawna przetwarzania danych osobowych:</u> 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE; 2) ustawa z dnia ... o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Przetwarzanie danych osobowych będzie odbywać się na podstawie przepisów projektowanej ustawy oraz zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c i e RODO, jako niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego i wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Inspektor Ochrony Danych Projektowana ustawa nie zawiera postanowień nakładających obowiązek powołania Inspektora Ochrony Danych (dalej: „IOD”). Obowiązek ten wynika z ogólnego zastosowania RODO w zakresie działalności organów publicznych. Zgodnie z art. 37		

RODO, obowiązek ten istnieje m.in. w przypadku, gdy przetwarzania dokonuje organ publiczny. Minister Sprawiedliwości wykonując obowiązek wynikający z art. 37 RODO, wyznaczy IOD. Informacje o IOD są publicznie dostępne na stronach internetowych.

Podmioty przetwarzające

Projektowana ustawa nie zawiera regulacji w zakresie zaangażowania podmiotów przetwarzających, jednak z uwagi na skalę i charakter techniczny systemu teleinformatycznego, o którym mowa w projekcie ustawy, funkcje te będą mogły być realizowane przez podmioty zewnętrzne, na podstawie odpowiednich umów powierzenia.

Opis czynności przetwarzania danych

Czynności przetwarzania obejmują: zbieranie danych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, ich rejestrację, aktualizację, udostępnianie oraz usuwanie. W systemie teleinformatycznym będą przetwarzane dane:

- 1) osób zgłaszających się na wizytę i korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 2) osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 3) osób reprezentujących organizacje pozarządowe, okręgowe rady adwokackie lub okręgowe izby radców prawnych;
- 4) pracowników urzędów starostw powiatowych i urzędów wojewódzkich;
- 5) osób reprezentujących uczelnie, studentów biorących udział w udzielaniu kwalifikowanej pomocy prawnej w ramach poradni prawnej i wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej sprawujących nadzór nad nimi;
- 6) recenzentów.

Cel przetwarzania danych

Celem przetwarzania danych jest realizowanie i świadczenie na terenie kraju usług nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym zapewnienie transparentności, wiarygodności oraz nadzoru nad działalnością podmiotów zaangażowanych w krajowy system pomocowy.

Podmioty danych (lista kategorii osób, których dane są przetwarzane):

- 1) osoby fizyczne – interesariusze, działający we własnym imieniu;
- 2) osoby fizyczne – informacje o osobie fizycznej zawarte m.in. w korespondencji, dokumentach prywatnych, urzędowych, ponieważ mogą zawierać informacje również o innych osobach, stronach, pełnomocnikach, przedstawicielach prawnych, uczestnikach postępowań;
- 3) osoby fizyczne – pracownicy podmiotów niepublicznych oraz podmiotów publicznych, działający na podstawie upoważnienia pracodawcy, osoby świadczące usługi nieodpłatnej pomocy prawnej, osoby realizujące inne zadania wskazane w projekcie ustawy.

Kategorie danych

W zakresie danych osobowych gromadzonych i przetwarzanych w systemie teleinformatycznym, projektowana ustawa enumeratywnie wskazuje kategorie.

W odniesieniu do osób uprawnionych są to m.in.:

- imię (imiona) i nazwisko,
- adres miejsca zamieszkania lub pobytu,
- data urodzenia albo numer PESEL, jeżeli został nadany,
- seria i numer dokumentu stwierdzającego tożsamość – w przypadku osób, które nie posiadają numeru PESEL,
- adres poczty elektronicznej,
- numer telefonu,
- informacje opisujące sytuację majątkową, finansową, życiową, zdrowotną,
- karalność,
- sieroctwo,
- status osoby bezrobotnej,
- niepełnosprawność (stopień niepełnosprawności lub informacja o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy),
- uzyskana pomoc społeczna.

Ponadto w systemie teleinformatycznym tworzy się konta dla użytkowników:

- 1) wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 2) osób reprezentujących organizację pozarządową, uczelnię, poradnię prawną, okręgowe rady adwokackie lub okręgowe izby radców prawnych;
- 3) osób upoważnionych przez zarząd powiatu, wojewodę lub Ministra Sprawiedliwości.

Szczególne kategorie danych osobowych (art. 9 i 10 RODO)

Dane dotyczące niepełnosprawności, sytuacji zdrowotnej oraz karalności.

Uzasadnienie przetwarzania szczególnych kategorii danych

Przetwarzanie danych o niepełnosprawności, sytuacji zdrowotnej oraz karalności jest niezbędne do wypełnienia obowiązków ustawowych związanych z udzielaniem usług nieodpłatnej pomocy prawnej osobom uprawnionym. Projektodawca zakłada możliwość wystąpienia sytuacji, w których beneficjent nieodpłatnej pomocy np. zgłosi się o udzielenie pomocy prawnej w zakresie zagadnień dotyczących np. błędu medycznego, świadczeń rentowych, czy też sprawy o charakterze karnym, w której wydano wyrok skazujący.

Jednocześnie w projekcie ustawy przewidziano możliwość powierzenia punktu uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną, tym samym w udzielaniu kwalifikowanej pomocy prawnej (jednak wyłącznie pod nadzorem osoby spełniającej ustawowe wymagania) może brać udział student co najmniej trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo, który korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, a także nie był karany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe. Wobec powyższego student zobowiązany będzie do złożenia stosownego oświadczenia obejmującego swoją treścią szczególne kategorie danych osobowych.

Odbiorcy danych

Dane w systemie teleinformatycznym nie mają charakteru publicznego, jednakże odbiorcami mogą być inne organy publiczne mające status administratora na gruncie projektowanej ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, oraz podmioty realizujące zadania ustawowe w oparciu o jej przepisy.

Międzynarodowe transfery danych

Nie będzie występować transfer danych osobowych do państw trzecich.

Ocena niezbędności przetwarzania danych

Zakres przetwarzanych danych został określony wprost w projekcie ustawy jako niezbędny do realizacji celów publicznych, w szczególności transparentności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej i nadzoru nad usługami oferowanymi w ramach ww. krajowego systemu pomocowego.

Ocena proporcjonalności przetwarzania danych (art. 5 ust. 1 lit. c)

Przetwarzanie danych odbywa się w zakresie proporcjonalnym do celów określonych w projekcie ustawy. Dane przetwarzane w systemie teleinformatycznym mają charakter niepubliczny. System teleinformatyczny zapewnia selektywny dostęp oraz umożliwia weryfikację aktualności danych. Jednocześnie należy wskazać, że zbieranie ww. danych pozwoli m.in. na rzetelne udzielanie pomocy prawnej określonej kręgu osób uprawnionych, a także pozwoli na potwierdzenie tożsamości tych osób, podobnie z danymi osób udzielających nieodpłatnej pomocy.

System teleinformatyczny zapewni bezpieczeństwo przetwarzanych danych osobowych oraz środki określone w art. 32 RODO.

Dane będą przetwarzane przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończono realizację zadań wynikających z ustawy, z wyjątkiem danych osobowych osób zgłaszających się na wizytę, które są przetwarzane przez okres roku po zakończeniu roku kalendarzowego, w którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wewnętrzny kontekst przetwarzania danych³⁶⁾

Dane będą przetwarzane w ramach realizacji ustawowych zadań Ministra Sprawiedliwości. Przetwarzanie będzie odbywać się w systemie teleinformatycznym, nadzorowanym i rozwijanym przez Ministra Sprawiedliwości.

Struktura organizacyjna

Minister Sprawiedliwości zapewni utrzymanie i rozwój systemu teleinformatycznego, w szczególności przez:

- 1) zapewnianie ochrony przed nieuprawnionym dostępem do systemu teleinformatycznego;
- 2) zapewnianie integralności danych w systemie teleinformatycznym;

³⁶⁾ Obejmujący czynniki wewnętrzne podmiotu, organizacja firmy, jej środowisko, stosowane technologie.

	3) zapewnianie dostępności systemu teleinformatycznego dla podmiotów realizujących zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną; 4) przeciwdziałanie uszkodzeniom systemu teleinformatycznego; 5) określanie zasad bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych; 6) zapewnianie rozliczalności działań dokonywanych na danych zawartych w systemie teleinformatycznym; 7) zapewnianie poprawności danych przetwarzanych systemie.
--	---

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☐ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...	☒ zwiększenie liczby dokumentów ☒ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne: ...
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:

Minister Sprawiedliwości:

Obowiązek określenia normy poradniczej. Obowiązek publikowania normy poradniczej, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – raz na dwa lata, nie później niż do dnia 30 czerwca roku poprzedzającego pierwszy rok, którego dotyczy obwieszczenie.

Obowiązek udostępniania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej w Biuletynie Informacji Publicznej i informowania o niej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Obowiązek określenia, w drodze obwieszczenia, priorytetów tematycznych edukacji prawnej. Obwieszczenie to będzie publikowane w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” – raz na dwa lata.

Obowiązek udostępniania listy kandydatów na recenzentów kwalifikowanej pomocy prawnej w Biuletynie Informacji Publicznej – w terminie do 31 sierpnia każdego roku, wraz ze wskazaniem okręgowej rady adwokackiej lub okręgowej izby radców prawnych, na listę której kandydat jest wpisany, oraz określeniem województwa, w którym kandydat deklaruje aktywność zawodową.

Wojewoda:

Obowiązek sporządzenia i przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości zliczenia zbiorczych informacji – w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu przekazania przez starostę zbiorczej informacji.

Obowiązek przekazywania wyników monitorowania sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania działań z zakresu edukacji prawnej - do Ministra Sprawiedliwości.

Obowiązek przygotowania zestawienia recenzji wraz z informacją o skargach dotyczących udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie udostępnienie go: Ministrowi Sprawiedliwości, starostom powiatów z terenu województwa oraz właściwym miejscowo okręgowym radom adwokackim albo okręgowym izbom radców prawnych.

Obowiązek udostępniania list wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w systemie teleinformatycznym, wraz z informacją o podmiotach wykreślonych z listy i dacie oraz przyczynach ich wykreślenia.

Zarząd powiatu:

Obowiązek informowania właściwego wojewody o każdym przypadku niezawarcia lub rozwiązania umowy, a w przypadku w przypadku adwokata lub radcy prawnego również właściwą okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych, celem wyznaczenia kolejnego wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej w trybie, o którym mowa w art. 38 ust. 3 projektu ustawy.

Możliwość wszczynania i prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Ustalanie w drodze decyzji administracyjnej wartości nienależnie uzyskanej kwalifikowanej pomocy prawnej oraz terminu jej zwrotu

Możliwość ustalenia wydłużenia dyżuru o co najmniej 1 godzinę dziennie we wszystkich punktach na obszarze powiatu w przypadku, gdy liczba zgłoszeń uniemożliwia sprawne umawianie terminów.

Obowiązek przechowywania oświadczeń, o których mowa w art. 16 projektu ustawy, przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym oświadczenie zostało sporządzone i archiwizowania po upływie tego okresu na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Udostępnianie wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej oświadczeń, o których mowa w art. 16 projektu ustawy, składanych w formie elektronicznej za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, a także o wybranym przez osobę składającą oświadczenie rodzaju kwalifikowanej pomocy prawnej.

Kompetencje w ramach kontroli powiatu realizacji umowy przez uprawnione podmioty.

Wybór recenzentów.

Obowiązek dokonania wyboru w sposób losowy co najmniej 1 % kart pomocy udzielonej w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej, udzielonej na obszarze powiatu w celu przeprowadzenia recenzji.

Starosta:

Obowiązek przekazywania zbiorczej informacji o wykonaniu zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, na obszarze powiatu – do Ministra Sprawiedliwości, za pośrednictwem właściwego wojewody, w systemie teleinformatycznym, w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału.

Obowiązek przekazywania informacji o liczbie osób, które wzięły udział w działaniach z zakresu edukacji prawnej lub były odbiorcami tych działań w poprzednim roku (w informacji zbiorczej za I kwartał).

Obowiązek przekazywania – okręgowej radzie adwokackiej, okręgowej izbie radców prawnych, organizacji pozarządowej lub uczelni, lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną, informacji zawierającej ocenę realizacji obowiązków przez wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu.

Obowiązek przekazywania raz na dwa lata wyników monitorowania właściwemu wojewodzie.

Obowiązek przekazywania wyników recenzji wojewodzie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego.

Rada powiatu:

Możliwość określania, w drodze uchwały, rodzaju środka porozumiewania się na odległość, stosowanego w celu udzielania informacji prawnej za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość na terenie powiatu.

Określanie, w drodze uchwały, ogólnych warunków technicznych odbywania dyżurów za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość w przypadkach, o których mowa w art. 14 ust. 1 i 2 projektu ustawy.

Powiat:

Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej jako zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

Upowszechnianie wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej wśród mieszkańców powiatu.

Zawieranie porozumień z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu.

Zawieranie umów z adwokatem lub radcą prawnym, wskazanym przez okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych, organizacją pozarządową lub uczelnią albo organizacją prowadzącą poradnię prawną zapewniającymi udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Sporządzanie i aktualizacja listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu i udostępnianie jej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej wykazu punktów, harmonogramu pracy punktów na terenie powiatu oraz harmonogramów dyżurów w danym punkcie, z określeniem specjalizacji, jeżeli została określona.

Obowiązek monitorowania sposobu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania działań z zakresu edukacji prawnej w powiecie.

Obowiązek analizy opinii o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności o wszelkich nieprawidłowościach zgłoszonych przez osoby korzystające z tej pomocy.

Kompetencje do kontroli realizacji umowy przez uprawnione podmioty, m.in.: czy podmioty te działają zgodnie z deklarowanymi standardami, czy posiadają umowy zawarte z osobami o odpowiednich kwalifikacjach.

Kompetencje w ramach recenzji kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem mediacji.

Projekt wprowadza także rozszerzenie zakresu zadań o obsługę oświadczeń składanych przez osoby ubiegające się o kwalifikowaną pomoc prawną. Obowiązki powiatów obejmują przyjmowanie tych oświadczeń, ich ewidencjonowanie, przechowywanie przez określony ustawowo okres oraz wprowadzanie danych do systemu teleinformatycznego. Konieczne jest również zapewnienie odpowiedniej organizacji obiegu tych dokumentów, w tym uwzględnienie wymogów ochrony danych osobowych i rozdzielenia informacji o beneficjentach od dokumentacji spraw.

Nowym obszarem obciążenia jest także prowadzenie postępowań wyjaśniających w sytuacji powzięcia wątpliwości co do prawdziwości złożonych oświadczeń. Wymaga to podejmowania czynności dowodowych, kontaktu z innymi instytucjami oraz oceny materiału dowodowego. Jest to zadanie o charakterze zbliżonym do postępowań kontrolnych, które dotychczas nie stanowiło elementu funkcjonowania systemu.

Z tym związany jest również obowiązek prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących zwrotu nienależnie uzyskanej pomocy prawnej.

Dodatkowe obciążenia wynikają z rozbudowania funkcji monitorujących i kontrolnych. Powiat został zobowiązany do systematycznego monitorowania jakości i dostępności usług, dokonywania okresowych ocen funkcjonowania systemu, analizowania opinii beneficjentów oraz organizowania procesu recenzji udzielonej pomocy prawnej. Wymaga to nie tylko obsługi proceduralnej, lecz także zdolności analitycznych i interpretacyjnych.

Do tego dochodzi zwiększony zakres sprawozdawczości, realizowanej w trybie kwartalnym oraz obowiązek prowadzenia działań organizacyjnych i koordynacyjnych na poziomie powiatu.

Wykonawcy pomocy prawnej

Po stronie wykonawców pomocy prawnej (adwokatów, radców prawnych oraz innych podmiotów) zmiany mają charakter umiarkowany, lecz obejmują kilka nowych obowiązków. W szczególności rozszerzony został zakres czynności administracyjnych, które wykonawcy muszą realizować w ramach udzielania pomocy. Należy do nich m.in. odbieranie oświadczeń od beneficjentów, ich ewidencjonowanie w systemie oraz przekazywanie do starosty. Oznacza to włączenie wykonawców w proces formalny związany z oceną uprawnień do pomocy.

Zwiększeniu ulega również zakres dokumentowania udzielonej pomocy. W przypadku kwalifikowanej pomocy prawnej wymagane będzie szczegółowe opisanie sprawy, przebiegu pomocy oraz podjętych działań. Dokumentacja ta musi być

sporządzona w sposób umożliwiający jej późniejszą recenzję, co wpływa na poziom szczegółowości i czasochłonność pracy.

Ponadto wykonawcy podlegają nowym mechanizmom oceny jakości, w tym recenzjom oraz analizie dokonywanej przez starostę na podstawie zgromadzonych danych i opinii beneficjentów. Choć ocena nie obejmuje treści porady, to wpływa na sposób jej dokumentowania i prezentowania.

Projekt wprowadza także możliwość odmowy udzielenia pomocy w określonych przypadkach, co wiąże się z koniecznością dokonywania ocen prawnych i faktycznych oraz ich uzasadniania i dokumentowania.

Osoby fizyczne

Projekt wprowadza również nowe obowiązki po stronie osób fizycznych korzystających z kwalifikowanej pomocy prawnej. W szczególności konieczne będzie złożenie oświadczenia o spełnianiu kryteriów dochodowych oraz – w razie potrzeby – przedstawienie dokumentów potwierdzających wysokość dochodu, takich jak zeznania podatkowe lub informacje o dochodach.

Po stronie beneficjentów pojawiają się także dodatkowe obowiązki organizacyjne, takie jak konieczność rejestracji wizyty w systemie, przestrzeganie limitów korzystania z usług czy przekazywanie szerszego zakresu danych osobowych.

Jednocześnie projekt przewiduje rozwiązania ograniczające skalę tych obciążeń. W szczególności uproszczono sposób ustalania dochodu poprzez oparcie go na dokumentach podatkowych, zrezygnowano z badania majątku oraz wprowadzono katalog grup uprawnionych do pomocy bez względu na dochód. Ponadto podstawowa forma wsparcia, jaką jest informacja prawna, pozostaje dostępna powszechnie i bez dodatkowych wymogów formalnych.

9. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie będzie miało negatywnego wpływu na sytuację i rozwój regionalny oraz na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne	☐ demografia	☐ informatyzacja
☐ sytuacja i rozwój regionalny	☐ mienie państwowe	☐ zdrowie
☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ inne:	

Omówienie wpływu Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2028 r., z wyłączeniem:

- 1) przepisów ustalających wysokość kwoty bazowej, normy poradniczej i wartości jednej godziny kwalifikowanej pomocy prawnej w roku 2028 i 2029, które wejdą w życie z dniem 30 kwietnia 2027 r.;
- 2) przepisów dotyczących przeprowadzania konkursów na powierzenie prowadzenia punktów, podpisywania porozumień z okręgową radą adwokacką i okręgową izbą radców prawnych, umów zawieranych przez powiat z adwokatem lub radcą prawnym wskazanym przez okręgową radę adwokacką lub okręgową izbę radców prawnych, organizacją pozarządową lub uczelnią, lub organizacją prowadzącą poradnię prawną, list organizacji pozarządowych, uczelni i organizacji pozarządowych prowadzących poradnie prawne uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, a także dotyczących określenia przez Ministra Sprawiedliwości priorytetów tematycznych edukacji prawnej – które wejdą w życie z dniem 30 lipca 2027 r.;
- 3) przepisu zawierającego upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia kwoty bazowej będącej podstawą ustalenia dotacji – który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2030 r.;
- 4) przepisu zawierającego upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do ogłoszenia w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dwa lata, jednolitej ogólnopolskiej normy poradniczej dla nieodpłatnej pomocy prawnej – który wejdzie w życie z dniem 30 kwietnia 2029 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja OSR ex post efektów projektu zostanie przeprowadzona po pięciu latach od daty wejścia w życie przepisów przy zastosowanie następujących mierników:

- 1) liczby udzielonych porad prawnych w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej;
- 2) liczby osób, które skorzystały z kwalifikowanej pomocy prawnej;
- 3) liczby udzielonych informacji prawnych;
- 4) liczby osób, którym udzielono informacji prawnej;
- 5) liczby osób, które wzięły udział w działaniach z zakresu edukacji prawnej;
- 6) liczby podmiotów wpisanych na listę wojewody, według kategorii podmiotu;
- 7) liczby podmiotów wykreślonych z listy wojewody, według kategorii podmiotu.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Załącznik nr 1 – informacje z prekonsultacji;

Załącznik nr 2 – liczba porad i punktów w powiatach.