

1. Przebieg prekonsultacji projektu, w tym lista podmiotów biorąc udział w prekonsultacjach i ich postulaty, opcje regulacyjne

W wyniku prac prowadzonych przez Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej od 2024 r., w tym zebrania postulatów podmiotów działających w systemie nieodpłatnej pomocy i na podstawie analizy opcji regulacyjnych oraz na podstawie ekspertyzy J. Winczorka, *Kierunki zmian w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej* (grudzień 2024), przygotowane zostały założenia reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, opartej na ukształtowaniu nowego systemu bezpłatnej pomocy prawnej:

- Powołaniu Centrów Pomocy Prawnej – jako jednostki organizacyjnej powiatu;
- Podziale usług nieodpłatnej pomocy na informację prawną i kwalifikowaną pomoc prawną;
- Udostępnieniu informacji prawnej w Centrach Pomocy Prawnej obsługiwanej przez 1 pracownika starostwa powiatowego posiadającego kwalifikacje magistra prawa;
- Przyznawaniu bezpłatnej pomocy prawnej w formie bonu tj. decyzji administracyjnych wydawanych przez pracowników CPP;
- Realizacji bonów na kwalifikowaną pomoc prawną u przedstawicieli radców prawnych i adwokatury, z którymi powiat zawierałby umowy;
- Powołanie funduszu celowego dla potrzeb nieodpłatnej pomocy prawnej;
- Rezygnacji z prowadzenia działań z zakresu edukacji prawnej z uwagi na niską wysokość dotacji.

Grupa robocza ds. reformy przy Radzie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej

We wrześniu 2025 r. projekt założeń został skierowany do prekonsultacji, najpierw do członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej. Zarządzeniem Przewodniczącej tej Rady z dnia 2 października 2025 r. powstała grupa robocza ds. reformy, której prace mają trwać aż do wydania opinii przez Radę w toku rządowego procesu legislacyjnego. W skład grupy roboczej weszli członkowie Rady NPP/NPO tj.:

- Dwóch przedstawicieli organizacji pozarządowych
- Przedstawiciel NRA
- Przedstawiciel KIRP
- Przedstawiciel ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego
- Przedstawiciel ministra właściwego do spraw budżetu

W dniu 24 listopada 2025 r. grupa robocza przyjęła następujące ustalenia w sprawie proponowanych założeń reformy:

Model nowego systemu nieodpłatnej pomocy został pozytywnie oceniony przez większość członków Zespołu, w szczególności w zakresie:

1. podziału usług na dwie kategorie: informacje prawną i kwalifikowaną pomoc prawną;
2. stworzenie katalogu podmiotów, które będą posiadały dostęp do pomocy w ramach usługi kwalifikowanej pomocy prawnej;
3. ustalenie, że jednym z kryteriów dostępu do kwalifikowanej pomocy prawnej, będzie kryterium dochodowe;
4. ustalenia mechanizmów kontroli jakości świadczonej pomocy na poziomie powiatów w zakresie organizacyjnym oraz na poziomie samorządów zawodów prawniczych na poziomie merytorycznym.

Zgłoszono zastrzeżenia dotyczące:

- rezygnacji z poradnictwa obywatelskiego – nie uwzględnione w aktualnie procedowanym projekcie;
- dokonywania triażu - tj. diagnozy potrzeb beneficjenta w CPP – stanowiące również postulat jednej z opcji regulacyjnych z ekspertyzy J. Winczorka – nieuwzględnione w aktualnie procedowanym projekcie, ze względu na zmianę modelu świadczenia usługi i kosztów związanych z wdrożeniem tego rodzaju wsparcia;
- zbyt małych środków przeznaczonych na system – w aktualnym projekcie zostanie to uwzględnione przez lepsze dopasowanie liczby punktów do popytu na usługi, które może skutkować niewielkim zmniejszeniem liczby punktów, a zatem zwiększeniem kwoty bazowej;
- wskazania na potrzebę dodatkowego finansowania systemu, w tym z wykorzystaniem mechanizmów Funduszu Sprawiedliwości – mechanizm ten nie został uwzględniony w projekcie;
- wątpliwości dotyczących możliwości zapewnienia poufności w momencie dopuszczenia studentów do świadczenia pomocy – nie uwzględniono z uwagi na obowiązujące regulacje np.: Regulaminu wykonywania zawodu przez radcę prawnego, który wskazuje, że możliwe jest dopuszczenie osób trzecich do świadczenia pomocy pod warunkiem zawarcia umowy o zachowanie poufności. Kwestie te będą uregulowane w niniejszej ustawie;
- potrzeby uwzględnienia w systemie również organizacji pozarządowych, wybieranych w procedurach konkursowych – co zostało uwzględnione w niniejszym projekcie;
- wątpliwości samorządów zawodów prawniczych w zakresie rozszerzenia pomocy na wstępny etap postępowań sądowych – kwestia ta została nadal uwzględniona w projekcie, ale ma być przedmiotem dalszych konsultacji.

Postulowano również:

- uwzględnienie mechanizmu waloryzacji – został uwzględniony w projekcie, ale zrezygnowano z tego mechanizmu ze względu na stanowisko MFiG zgłoszone na ZPPR;
- podniesiono również kwestię rozwiązania w niniejszej ustawie wątpliwości dotyczących podatku VAT – jednak w wyniku informacji o sposobie rozpatrzenia petycji przekazanej przez MFiG, który odniósł się negatywnie do tego postulatu, niniejszego rozwiązania nie uwzględniono w projekcie.

Oprócz tych prac przeprowadzono szereg spotkań konsultacyjnych:

Przedstawiciele samorządu terytorialnego

Odbyły się cztery spotkania (z podziałem po cztery województwa na każde spotkanie) w dniu 5 listopada 2025 roku za pomocą aplikacji Microsoft Teams. Byli na nim obecni przedstawiciele każdego województwa i przedstawiciele powiatów z tych województw. Podczas każdego ze spotkań zalogowało się około 100 uczestników.

Podczas spotkań omówiono między innymi następujące zagadnienia:

1. Rezygnacja z usług nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej oraz wprowadzenie dwóch usług prawnych: informacji prawnej dla wszystkich oraz kwalifikowanej pomocy prawnej dla wybranych grup społecznych.
2. Zmniejszenie ilości punktów poprzez utworzenie w każdym powiecie Centrum Pomocy Prawnej - jednostki organizacyjnej powiatu, odpowiedzialnej na udzielanie informacji prawnej oraz wydawanie decyzji w przedmiocie przyznawania kwalifikowanej pomocy prawnej.
3. Procedura wyboru podmiotu prowadzącego Centrum Pomocy Prawnej i zakresu upoważnienia starosty do wydawania decyzji administracyjnej przez taki podmiot (np. pracownik Centrum Pomocy Prawnej lub Organizacja Pozarządowa, której pracownik byłby upoważniony do wydawania takich decyzji).
4. Wprowadzenie bonu na kwalifikowaną pomoc prawną realizowanego przez beneficjenta u wybranego adwokata/radcy prawnego, który ma zawartą umowę z powiatem na realizację usługi kwalifikowanej pomocy prawnej.
5. Modyfikacja systemu teleinformatycznego w zakresie wprowadzenia porad zdalnych od 1 stycznia 2026 r. – przedstawiono główne zmiany, które pojawią się w systemie po wgraniu nowej modyfikacji w zakresie porad zdalnych.

Przedstawiciele samorządów terytorialnych podczas dyskusji poruszyli następujące kwestie:

- Decyzje – problemy z: dostarczaniem przez interesantów dokumentów uprawniających otrzymanie porady, trudna weryfikacja dochodów, czasochłonność, wysoki koszt, duże obciążenie pracowników, długie procedury odwoławcze, pomijanie osób wykluczonych cyfrowo, zwiększenie biurokracji, wydłużenie ścieżki dostępu do pomocy prawnej;
- Poparto pomysł rezygnacji z poradnictwa obywatelskiego, wskazując jednocześnie, że może to powodować, brak uzasadnienia działania organizacji pozarządowych w systemie;

- Edukacja prawna w niektórych powiatach się sprawdza, propozycje zmian w edukacji – inne formy, które lepiej trafiałyby do obywateli;
- Likwidacja pomocy dla przedsiębiorców w związku z formalnościami związanymi z pomocą de minimis - uwzględniono w projekcie;
- Ograniczenie porad do stricte prawnych, bez poradnictwa obywatelskiego i mediacji – częściowo uwzględniono w projekcie;
- Wydawanie decyzji wiąże się z koniecznością składania oświadczenia majątkowego przez osobę upoważnioną przez wójta/burmistrza/prezydenta do wydawania tego typu decyzji. Wadą tego rozwiązania jest duży formalizm wydawania decyzji;
- Jedno centrum w powiecie = duża odległość dla beneficjentów;
- Wskazanie grupy uprawnionej do otrzymania pomocy, a nie kryterium dochodowego może być sposobem na ograniczenie nadużyć w systemie – uwzględniono w projektowanych rozwiązaniach;
- Beneficjenci oczekują pomocy od ręki - bony wydłużą czas oczekiwania – zrezygnowano z rozwiązania;
- Wskazano, że dotychczasowy kierunek zmian miał na celu wyeliminowanie problemów po stronie beneficjentów i ułatwienie im dostępu, a zaproponowana koncepcja zmierza do sformalizowania ścieżki dostępu do pomocy – odejście od sformalizowanej ścieżki dostępu do pomocy;
- Likwidacja dużej liczby punktów, może być negatywnie odebrana przez mieszkańców;
- Zmniejszenie liczby punktów (algorytmu związanego z liczbą mieszkańców) – dokonano zmiany zgodnie z postulatami NGO;
- Pozostawić do decyzji powiatu liczbę punktów pomocy – pozostawiono do decyzji powiatu sposób ukształtowania rozkładu godzin w punkcie, ale nie liczbę punktów w uwagi na poziom dotacji;
- Prośba o wypełnienie karty B (karty z opinią o udzielonej pomocy) wywołuje niezadowolenie wśród beneficjentów – nie będą chcieli wypełniać innych dokumentów i uczestniczyć w bardziej rozbudowanej procedurze – zmniejszenie formalizmu procedury;
- Propozycja kampanii ogólnopolskiej promocyjnej systemu;
- Wprowadzenie bonów i decyzji administracyjnej skomplikuje procedurę na tyle, że nikt nie przyjdzie po pomoc, a na pewno nie osoby, które faktycznie potrzebują tej pomocy;
- Lista jednostek poradnictwa - zrezygnować z publikacji co roku, tylko na BIP i wykaz w punkcie – nie uwzględniono z uwagi na konieczność koordynacji licznych systemów wsparcia obywatela;

- Zgłoszono problem - wylosowany i jedyny który się zgłosił radca prawny musi być przyjęty do obsługi, nawet jeśli w poprzednich latach były skargi i się nie sprawdzał. OIRP nie pomaga, bo odpowiedź brzmi, że nikt się więcej nie zgłosił – częściowo uwzględniono w projekcie;
- W ustawie o samorządzie powiatowym jest jasno wskazane, kto może wydać decyzję administracyjną w imieniu starosty – z pewnością nie może to być przedstawiciel NGO;
- Przez 10 lat mieszkańcy przyzwyczaili się do pewnej koncepcji NPP i wypracowano przez ten czas pewne dobre praktyki. Daleko idące zmiany nikomu się nie przysłużą;
- Odpowiedzialność administracyjna na zasadach określonych w przepisach o egzekucji w administracji za składanie nieprawdziwego oświadczenia generuje dodatkowe koszty związane z wydaniem decyzji i późniejszym postępowaniem windykacyjnym;
- Jednoznacznie zapisać, że można odmówić porad osobom agresywnym nietrzeźwym, nieprzestrzegających zasad współżycia społecznego – uwzględniono w projekcie możliwość odmowy;
- Problem z zapisanymi na porady, na które nikt nie przychodzi – blokowane są terminy – kwestia wymagająca wdrożenia rozwiązań organizacyjnych, nie normatywnych;
- Wprowadzenie limitu porad na beneficjenta, aby przeciwdziałać nadużyciom porad – uwzględniono w projekcie.

Są to ogólnie zebrane głosy ze spotkań, tak z wypowiedzi w trakcie spotkania z użyciem mikrofonu, jak i na czacie.

Spotkanie z przedstawicielami Narodowego Instytutu Wolności - Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz wskazanymi przez NIW organizacjami poradniczymi

W dniu 20 listopada 2025 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami NIW-CRSO i przedstawicielami organizacji poradniczych wskazanymi przez Dyrektora NIW, które udzielają pomocy w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej

- Fundacji Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza z Warszawy
- Stowarzyszenia Sursum Corda z Nowego Sącza

Zgłoszono postulaty:

- Uwzględnienia NGO w systemie, gdyż w ocenie przedstawicieli NGO - organizacje wdrożyły standardy obsługi i procedury bezpieczeństwa, dodatkowo oferują szkolenia dla wykonawców. Kontrolowana jest rzetelność prowadzonej dokumentacji i logowania do systemu przez wykonawców. Organizacje

na bieżąco reagują na sugestie i potrzeby powiatów. NGO przechodzą podwójną weryfikację – w ramach konkursów powiatów oraz przy wpisach na listy wojewodów. Oznacza to podwójny system kontroli działania organizacji – na wejściu i przy realizacji zadań. Organizacje są postrzegane przez beneficjentów jako neutralne, dzięki czemu osobom uprawnionym łatwiej jest się z nimi skontaktować niż z urzędem. Organizacje pozarządowe ponoszą pełną odpowiedzialność instytucjonalną za realizację zadania, są rozliczane jako podmiot, a nie pojedynczy wykonawca. Organizacje odpowiadają za osiągnięcie zaplanowanych rezultatów, wskaźników, rozliczeń, jakości usług. NGO mogą być wykluczone z systemu nawet na dwa lata za uchybienia – np. w przypadku choroby wykonawcy czy śmierci, w wyniku usunięcia ich z listy wojewody. Obecny system nie jest proporcjonalny i sprawiedliwy na wszystkich stron, NGO ma więcej odpowiedzialności niż samorządy prawnicze oraz pojedynczy adwokaci i radcowie prawni. NGO aktywnie zarządzają personelem, dokumentują i monitorują pracę wykonawców. Powiaty potwierdzają, że NGO stabilizują system jakościowo i kadrowo, gdyż w razie problemu z danym wykonawcą NGO reagują na sygnały o nieprawidłowościach, w tym rozwiązują umowy z nierzetelnymi wykonawcami, co nie zdarza się w przypadku samorządów prawniczych. Prawnicy chętnie rekrutują się do NGO, bo są zaopiekowani i dostają dodatkowe wsparcie. Nie ma problemu z rekrutacją prawników. **Postulat został uwzględniony;**

- Pozostawienia zadań z zakresu edukacji prawnej - Ma walor profrekwencyjny, co wynika z badań, a jednocześnie buduje świadomość prawną społeczeństwa. Działa w każdym powiecie. Edukacja prawna jest dobrze oceniana przez powiaty i jest kluczowa do promocji systemu. Nie ma dodatkowych środków na edukację prawną, tylko NGO je realizują. Obecnie to jest raptem 3%. Można spróbować wyznaczać priorytety na edukację prawną w danym roku, żeby ograniczyć nieefektywne wykorzystywanie środków. Tak dzieje się w Ministerstwie Edukacji. Edukacja prawna wpływa na budowanie świadomości obywateli. **Postulat został uwzględniony;**
- poradnictwo obywatelskie – albo likwidacja połączona z przekształceniem punktów NPO w NPP, albo całkowite wygaszenie poradnictwa obywatelskiego. **Postulat został uwzględniony;**
- Propozycja „jednolita norma poradnicza” - policzyć, ile było porad w danym roku podzielić przez normę, którą dany punkt miałby wykonać rocznie np. 500 porad na punkt/powiat. Punktów byłoby wtedy ok. 1000. Likwidacja poradnictwa obywatelskiego. Ważne jest to, że nie zabierzemy punktów powiatom, każdy powiat powinien mieć gwarantowany 1 punkt, powinno być realne obciążenie, a nie demografia. Chodzi o to, żeby zapewnić osobom uprawnionym realny dostęp do pomocy. Mechanizm zapotrzebowania jest transparenty i odporny na manipulacje. Redukcja niewykorzystanych godzin, większa efektywność środków publicznych. Środki trafiają tam, gdzie są realne potrzeby, w kolejnym roku system by się dostosował. W dużych ośrodkach są kolejki, a w wielu lokalizacjach są puste przebiegi, a koszty utrzymania są takie same. **Postulat został uwzględniony;**

Następnie na podstawie zebranych stanowisk przygotowano niniejsze założenia reformy wraz z wstępnym projektem ustawy opartej na ewolucji dotychczasowego systemu.

Spotkania z przedstawicielami MF i MRPiS

W toku prac odbyły się również wstępne spotkania prekonsultacyjne z przedstawicielami MF oraz przedstawicielami Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.

W wyniku prowadzonych spotkań podjęto decyzję o przygotowaniu **projektu ustawy opartego o ewolucję dotychczasowego systemu - a zatem drugiej opcji regulacyjnej**. System miałby zostać oparty o rozwiązania dotychczas dobrze funkcjonujące w systemie z modyfikacjami wynikającymi ze zgłaszanych postulatów.

Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej

W dniu 26 marca 2026 r. odbyło się posiedzenie Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej, w ramach której omawiano przygotowane założenia reformy.

Następnie uwagi Rady zostały zebrane, a przygotowane stanowisko zaopiniowała grupa robocza przy Radzie NPP/NPO. Na kolejnym posiedzeniu Rady planowane jest przedstawienie stanowiska do uwag wraz z rekomendacją grupy roboczej dla Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej.

Po przeanalizowaniu projektowanych rozwiązań Grupa Robocza wyraziła pozytywną rekomendację do wydania opinii przez Radę Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej.

2. Wnioski z badań i analiz

Wydział Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, co roku przeprowadza badania i analizy dotyczące funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i jego otoczenia.

Działania dotyczące likwidacji poradnictwa obywatelskiego podjęto m. in. na podstawie wniosków z analiz recenzji poradnictwa, które wskazywały, że oferowane w systemie usługi w przeważającej części stanowią usługi nieodpłatnej pomocy prawnej, gdyż nie zawierały elementów charakterystycznych dla usług poradnictwa obywatelskiego. Stąd dane o liczbie świadczonych porad obywatelskich należy uznać za zawyżone.

3. Rozpatrywane skargi, wnioski i petycje

W zakresie skarg pojawiały się głównie skargi, wnioski i petycje wskazujące na potrzebę:

- uregulowania prawa do odmowy pomocy, zwłaszcza gdy beneficjent zagraża bezpieczeństwu wykonawcy;
- problemy z udowodnieniem statusu doradcy obywatelskiego w systemie, czy braku możliwości uruchomienia punktu doradztwa obywatelskiego z uwagi na brak doradców;
- uwzględnienia organizacji pozarządowych w systemie - https://poppe.org.pl/#O_POPPE;
- swoje stanowisko zgłosił również Związek Biur Porad Obywatelskich - <https://zbpo.org.pl/2026/02/05/stanowisko-zbpo-w-sprawie-odpowiedzi-ms/>
- wniosek z dnia 10 października 2025 r. skierowany do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o objęcie monitorowaniem procesu prac nad reformą nieodpłatnej pomocy prawnej podpisany przez Stowarzyszenie Sursum Corda;
- Petycja Fundacji Swobód Obywatelskich „Auxliatrator” – która została skierowana do MS i do Senatu RP

Wnioski z prezentowanych petycji i skarg, pokrywają się z wnioskami przedstawianymi przez przedstawicieli grupy roboczej, samorządów i organizacji pozarządowych przedstawianymi w prekonsultacjach projektu. W ramach wydziału rozpatrywanych jest blisko 300 wniosków różnych podmiotów rocznie.