

## UZASADNIENIE

### 1. Potrzeba i cel wydania ustawy.

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 prawnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 44), zwanej dalej „obowiązującą ustawą”.

Celem tego systemu jest zapewnienie jak najszerszego dostępu do pomocy prawnej.

Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej na przestrzeni ostatnich lat ujawniało szereg nieprawidłowości. 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<sup>1)</sup> reformy. Dyskusja ta przybierała formę konferencji branżowych<sup>2)</sup>, artykułów prasowych oraz petycji, skarg i wniosków kierowanych do Ministra Sprawiedliwości. Na potrzebę zmian w tym systemie wskazywały również wnioski z kontroli przeprowadzonej w 2019 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: „NIK”). Propozycje zmian zgłaszane przez różne podmioty zostały zebrane w lipcu 2024 r. przez Ministerstwo Sprawiedliwości i poddane szczegółowej analizie.

W dniu 31 października 2024 r. NIK opublikowała informację o wynikach kolejnej kontroli dotyczącej systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej<sup>3)</sup>. 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. Zaapelowała o rzetelne rozpoznanie potrzeb społecznych dotyczących nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zidentyfikowanie barier w dostępie do wsparcia. Wskazano również na zasadność

---

<sup>1)</sup> <https://www.adwokatura.pl/instytut-legislacji-i-prac-parlamentarnych-nra/nieodplatna-pomoc-prawa-jako-element-budowania-spoleczenstwa-obywatelskiego/nieodplatna-pomoc-prawa-jako-element-budowania-spoleczenstwa-obywatelskiego/>

<sup>2)</sup> <https://www.sc.org.pl/konferencja-npp-2025/>

<sup>3)</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nieodplatna-pomoc-prawna.html>

wprowadzenia możliwości dostosowywania czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami przez mieszkańców.

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, a także rozpatrywane skargi, wnioski, petycje oraz prowadzone postępowania administracyjne oraz problemy zgłaszane zarówno przez urzędników samorządu powiatowego, jak i przedstawicieli urzędów wojewódzkich, podjęto decyzję w przedmiocie przygotowania reformy systemu.

Projektodawca rozważył alternatywne sposoby poprawy zidentyfikowanych dysfunkcyjności 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 rozwiązywania zgłaszanych problemów. Nie jest obecnie możliwe poprawienie działania systemu w innej drodze niż ustawodawcza.

Istnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym stanowi wykonanie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności Zalecenia Rec (93)1 Komitetu Ministrów skierowanego do państw członkowskich w sprawie skutecznego dostępu do prawa i do wymiaru sprawiedliwości dla osób najuboższych 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. Zalecenie to odwołuje się m.in. do Rezolucji (78) 8 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie pomocy prawnej i poradnictwa z dnia 2 marca 1978 r.<sup>4)</sup>.

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 obowiązującej 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. Aby przygotować tak kompleksową zmianę przeprowadzono szereg badań oraz analiz, w tym analizę opcji regulacyjnych. Wzięto pod uwagę wnioski zaprezentowane w ocenie rocznej

---

<sup>4)</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804e2bb2](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e2bb2)

realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2024 r., opublikowanej w czerwcu 2025 r. Założenia reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej zostały przedstawione do prekonsultacji, które toczyły się od lipca do grudnia 2025 r.

Niniejszy projekt uwzględnia wspólne elementy stanowisk przedstawicieli 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 niniejszej ustawy jest 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. Opracowując nowe rozwiązania kierowano się zasadą stworzenia systemu wsparcia prawnego dla obywateli przez zapewnienie powszechnej dostępności do informacji prawnej, przy jednoczesnym wskazaniu grupy odbiorców kwalifikowanej pomocy prawnej. Zaznaczyć należy, że w dobie postępującej dezinformacji, przy coraz bardziej skomplikowanym otoczeniu prawnym wpływającym na życie jednostki, dostępność do profesjonalnych wykonawców świadczących pomoc prawną staje się kluczowym elementem sprawnego państwa, wspierającego obywateli w skomplikowanej rzeczywistości. Projekt zmierza do wprowadzenia rozwiązań, które byłyby spójne z Wytycznymi Komitetu Ministrów Rady Europy CM(2021)36 – add2final dotyczącymi wydajności i skuteczności systemów pomocy prawnej w zakresie prawa cywilnego i administracyjnego przyjęte 31 marca 2021 r. w zakresie efektywności i skuteczności systemów pomocy prawnej w dziedzinie prawa cywilnego i administracyjnego oraz ustaleń Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, zwanej dalej „OECD”<sup>5)</sup> w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W toku projektowania wykorzystano również wnioski z doświadczeń międzynarodowych i wyniki badań, a także odwołano się do publikacji naukowych.

---

<sup>5)</sup> <https://www.oecd.org/en/topics/access-to-justice.html>

## **2. Stan w dziedzinie nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej i pożądane kierunki zmian.**

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za zalety przyjętych rozwiązań uznaje się:

- 1) prostą ścieżkę dostępu do pomocy;
- 2) sieć punktów zlokalizowanych w każdym powiecie, która pozwala na powszechny dostęp do pomocy;
- 3) szeroki zakres tematyki nieodpłatnej pomocy na etapie przedsądowym umożliwiający uzyskanie wsparcia w wielu rodzajach spraw;
- 4) podjęcie działań z zakresu edukacji prawnej, które wpływają na świadomość prawną społeczeństwa i mają charakter profilaktyczny oraz wpływają na uzyskiwanie przez grupy osób uprawnionych informacji o możliwości korzystania z pomocy w systemie.

Jednocześnie korzystanie z profesjonalnej pomocy prawnej w Polsce pozostaje ograniczone mimo formalnej dostępności systemu. Po 10 latach funkcjonowania systemu uformowała się grupa osób i podmiotów, w tym urzędników starostw powiatowych i urzędów wojewódzkich, organizacji pozarządowych oraz radców prawnych, adwokatów, absolwentów prawa oraz doradców obywatelskich, którzy specjalizują się w organizowaniu i udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, poradnictwa obywatelskiego i udzielają pomocy beneficjentom, których nie stać na poniesienie kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Ich wiedza i doświadczenie stanowią istotny zasób, który może stanowić fundament dla wprowadzenia zmian projektowanych w niniejszej reformie.

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

1. Niski stopień wykorzystania systemu pomocowego – w 2024 r. udzielono 499 812 porad, co oznacza, że średnio rocznie udzielono 336 porad na punkt (252 dni funkcjonowania).
2. 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.

3. Występujące rozbieżności i nierówności terytorialne w zakresie liczby porad przypadających na mieszkańca, a zatem również w zakresie obciążenia poszczególnych punktów pracą (w najbardziej obciążonych punktach udzielono od 500 do 800 porad, a w najmniej obciążonych zaledwie kilkudziesięciu). W części punktów do ich niewystarczającego wykorzystania przyczynia się słaba organizacja pracy, mała dostępność po godzinach pracy urzędów czy też brak dostępności geograficznej lub architektonicznej, co jest potęgowane przez ustawowy wymóg działania danego punktu przez 4 godziny dziennie i brakiem elastyczności w tym zakresie.
4. NIK w swoich wystąpieniach wskazuje także, że w obecnym systemie brakuje 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.
5. Postulatem środowiska samorządu zawodów prawniczych jest również wprowadzenie mechanizmów, które w sposób rzetelny dokonywałyby weryfikacji osób, które zgłaszają się po nieodpłatną pomoc prawną, tak aby dostęp do tej pomocy był ograniczony do osób, których należą do grup narażonych na wykluczenie, które nie mogą ponieść kosztów porady prawnej na rynku komercyjnym.
6. Wskazywany jest również brak zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia za udzielaną pomoc prawną. Wykonawca za 4 godzinny dyżuru w 2025 r. mógł otrzymać do 265,56 zł, co wynosi 66,39 zł brutto za godzinę pracy, co jest uznawane za wynagrodzenie nieadekwatne za usługi prawnicze.
7. Przeprowadzone analizy, jak i stanowiska prezentowane przez podmioty działające w systemie nieodpłatnej pomocy, wykazały również, że poradnictwo obywatelskie cieszy się niską popularnością, a większości 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.

### **3. Projektowane zmiany i różnice pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym.**

Projektowane zmiany zostały oparte na następujących założeniach kierunkowych, których celem 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 poprzez prowadzenie mechanizmów weryfikacyjnych udzielanych porad prawnych:

- I. Kompleksowa nowelizacja oparta o ewolucję systemu – przygotowanie projektu nowej ustawy, jednak z wykorzystaniem mechanizmów sprawdzonych w obowiązującej ustawie, posługując się utrwalonym określeniem nieodpłatna pomoc prawna.
- II. Udostępnienie usług pomocy prawnej na etapie przedsądowym z podziałem na informację prawną, przy zapewnieniu powszechności dostępu do tej informacji i kwalifikowaną pomoc prawną, w celu rozróżnienia typów pomocy i grup osób uprawnionych do różnych typów pomocy.
- III. Zasada ochrony grup społecznie wykluczonych oraz słabych – wprowadzenie kryterium dochodowego dostępu do kwalifikowanej pomocy prawnej, weryfikowanego za pomocą oświadczenia oraz katalogu osób uprawnionych niezależnie od dochodu.
- IV. Rezygnacja z pomocy prawnej dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą, które nie zatrudniają innych osób.
- V. Zasada efektywności wydatkowania środków publicznych na usługi, na które jest zapotrzebowanie społeczne – pozostawienie wyłącznie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, w ramach obowiązującego systemu, rezygnacja z usług nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i przeznaczenia całości środków finansowych na nieodpłatną pomoc prawną i edukację prawną.
- VI. Zasada zapewnienia jakości usług, a tym samym efektywności wydatkowania środków publicznych. Wprowadzenie mechanizmów kontroli jakości pomocy, w tym stosowanej wśród krajów OECD metody *peer review* do oceny udzielanej pomocy, w Polsce z powodzeniem wykorzystywanej w uniwersyteckich poradniach prawnych, a w konsekwencji wprowadzenie uniwersyteckich poradni prawnych jako podmiotów, które mogą świadczyć usługi w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej.

- VII. Zasada utrzymywania powszechności dostępu do punktów pomocy prawnej przy jednoczesnym wprowadzeniu mechanizmu ich efektywnej alokacji przez powiązanie liczby punktów w danym powiecie z liczbą porad. Zmniejszenie liczby punktów i wprowadzenie mechanizmu uzależniania liczby punktów od popytu na usługi na danym obszarze. Zmiana mechanizmu podziału dotacji oraz przyznanie większej samodzielności powiatom.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące funkcjonowania systemu prezentuje OSR.

### **Uzasadnienie założeń kierunkowych**

#### **I. Nowa ustawa**

Uporządkowanie materii zawartej w obowiązującej ustawie wymaga przyjęcia nowego, kompleksowego aktu prawnego. Treść aktualnej ustawy, wobec stanowisk zgłaszanych przez Rządowe Centrum Legislacji przy wcześniejszych nowelizacjach, w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości nie nadaje się do dalszych nowelizacji. 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. Osoby, które korzystały dotychczas z systemu przyzwyczały się do nazwy „nieodpłatna pomoc prawna”, a pozostawienie tej nazwy pozwoli ograniczyć niektóre koszty zmian w systemie (oznaczenia niektórych punktów, pieczętki, księga znaku, strony internetowe itd.) oraz nie będzie wiązało się to z koniecznością budowania na nowo rozpoznawalności usług. Pomysł na system nieodpłatnej pomocy prawnej polega na uzupełnieniu systemu pomocy udzielanej z urzędu. Nieodpłatna pomoc prawna skupia się na krótkich poradach w sprawach przedsądowych i prostych kwestiach na etapie sądowym. Nie jest zasadnym bowiem dublowanie pomocy sądowej.

#### **II. Podział usług – informacja prawna i kwalifikowana pomoc prawna**

W aktualnie obowiązującym systemie, nieodpłatna pomoc prawna została opisana w art. 3 ustawy. Zaproponowany w projekcie ustawy podział na dwa typy usług był postulowany przez środowisko naukowe. Podział polegałby na wyodrębnieniu pkt 1 z dotychczasowego art. 3 ustawy i przyjęciu nazwy informacji prawnej oraz wyodrębnienia punktów 2–4 z dotychczasowego art. 3, jako form kwalifikowanej pomocy prawnej dostępnej tylko dla grup uprawnionych i świadczonej głównie stacjonarnie.

Dodatkowo dokonano by uzupełnienia przepisów o możliwość sporządzenia projektu wybranych środków odwoławczych.

W aktualnym systemie współczynnik porad, w których sporządzono pismo lub wniosek, kształtuje się niezmiennie na poziomie około 1–2 %. W 2024 r. wynosił on 1,6 %, a w 2023 roku poziom ten wynosił 1,72 %. Z kolei w 2022 roku poziom ten wynosił 1,6 %, a w 2021 roku – 1,55 %. Jednocześnie średni czas trwania porady prawnej kształtował się na poziomie około 30 minut, a aż 88 % wszystkich porad w 2025 r. trwało do godziny. 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.

Zasadne jest zatem takie ukształtowanie nowego systemu, które rozdzieli ogólną informację prawną, od zindywidualizowanej 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. Proponowane rozwiązanie zmierza do doprecyzowania katalogu podmiotów, które mogą uzyskać kwalifikowaną pomoc prawną – grup osób uprawnionych, kryterium dochodowego oraz wprowadzenie identyfikacji beneficjentów, zamiast ich anonimowości, przy jednoczesnym zapewnieniu powszechnego dostępu do informacji prawnej.

### **IV. Dostępność pomocy dla 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 publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 500) jako pomoc *de minimis*. Informacje pozyskane z systemu

UOKiK 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.

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. 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. Liczba tych spraw sukcesywnie spada w kolejnych latach. W 2022 r. sprawy te stanowiły 0,22 % pomocy udzielonej w systemie, w 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. Wyjaśnić należy, że osoby fizyczne będące przedsiębiorcami nadal będą mogły korzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej, ale już tylko w sprawach prywatnych, niedotyczących prowadzonej działalności gospodarczej.

#### **V. Pozostawienie wyłącznie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, z przeniesieniem środków finansowych z poradnictwa obywatelskiego na nieodpłatną pomoc prawną i edukację prawną**

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. W uzasadnieniu do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, zgłoszonego w trakcie prac VIII kadencji Sejmu RP (numer druku 1868) wskazano, że wprowadzenie poradnictwa obywatelskiego „ułatwi (...) osobom, które uzyskały poradę, a mogą mieć pewne trudności ze zrozumieniem skomplikowanego języka prawniczego, w pełni wykorzystać uzyskaną wiedzę w praktyce. Poradnictwo w ogóle, a szczególnie poradnictwo obywatelskie, niewątpliwie ułatwia poruszanie się w systemie przepisów prawnych, zapobiega marginalizacji społecznej osób, które korzystają z porad, pomaga rozwiązywać problemy osób już wykluczonych, a dzięki temu

ułatwia ich powrót do społeczeństwa. Stanowi też praktyczną formę edukacji prawnej i obywatelskiej. Jako szczególnie preferowane dziedziny poradnictwa obywatelskiego wskazano porady dla osób zadłużonych, w sprawach mieszkaniowych, w zakresie zabezpieczenia społecznego, wynikające z aktualnych ważnych problemów społecznych”.

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 przez szerszy zakres usługi i większe zaangażowanie 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.

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. Z danych zgromadzonych za 2023 rok wynika, że niemal 82 % wszystkich udzielonych porad w ramach systemu stanowiły w istocie porady prawne. Porady rejestrowane jako obywatelskie były udzielone jedynie w ponad 18 %. Podobnie, w latach 2021 i 2022 poradnictwo obywatelskie było udzielane w niewielkim stopniu, bowiem w 2021 roku stanowiło 19,61 %, natomiast w 2022 roku – 19,65 % wszystkich porad. W 2024 r. porady obywatelskie stanowią dokładnie 18 % wszystkich porad.

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, ustawodawca postanowił oprzeć nowy system wyłącznie na poradnictwie prawnym. Osoby, które dotychczas świadczyły nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, które nie posiadają wykształcenia prawniczego, ale jednocześnie pracowały dotychczas w systemie i przeszły stosowne szkolenia będą mogły realizować wsparcie w zakresie udzielania informacji prawnej. Rozwiązanie w tym zakresie zaproponowano w przepisach przejściowych. 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.

## **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 z dnia 30 maja 2018 roku NIK, sugerując wzmocnienie kontroli prawidłowości realizacji zobowiązań umownych przez adwokatów i radców prawnych. NIK w dniu 31 października 2024 roku opublikowała nowy raport, ponownie wskazując zasadność rozważenia wprowadzenia do systemu mechanizmów pomiaru jego jakości i efektywności, tak aby możliwa była ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Również w 2021 roku Komitet Ministrów Rady Europy sformułował wytyczne, w których zawarto między innymi rekomendację wprowadzania mechanizmów i środków mających na celu zapewnienie jakości systemów pomocy prawnej, zarówno pod względem ich ogólnego funkcjonowania, jak i co ważniejsze, pod względem usług prawnych realizowanych przez podmioty świadczące pomoc prawną<sup>6)</sup>. Założono wprowadzenie mechanizmu recenzji porad prawnych przez recenzentów wybieranych przez samorządy zawodowe jako podmioty odpowiedzialne za zachowanie jakości świadczenia usług. Jest to powielenie dotychczas obowiązującego mechanizmu recenzji, które funkcjonowały w stosunku do doradców obywatelskich, a należy przypomnieć, że wielu wykonawców świadczących usługi nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego posiada również uprawnienia adwokata lub radcy prawnego.

---

<sup>6)</sup> <https://search.coe.int/cm?i=0900001680a1a347>

W celu weryfikacji jakości porad, organy prawniczego samorządu zawodowego wytypują recenzentów, którzy dokonają oceny wybranych porad udzielonych w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej. Ocena porady powinna być dokonywana w sposób gwarantujący jej bezstronność, dlatego będzie dokonywana przez recenzentów, którzy będą zrzeszeni w izbach adwokackich i okręgowych izbach radców prawnych spoza terenu powiatu, na którym dokonywana jest ocena.

## **VII. Nieefektywna sieć punktów pomocy prawnej**

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. Średnio w skali roku funkcjonuje około 1500 punktów, w których wykonawcy udzielają około pół miliona porad.

W 2023 roku niektóre powiaty osiągały wynik 0,31–0,37 porad na punkt dziennie, a najlepsze w przedziale 2,69–2,94, a więc prawie 10 razy więcej. W 2024 roku w najbardziej obciążonych powiatach na punkt przypadało 1,14 i 1,12 porady dziennie w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców. W najmniej obciążonych punktach na punkt przypadało zaledwie 0,15 i 0,18 porady. W pierwszej połowie 2025 roku w niektórych powiatach w punktach nieodpłatnej pomocy nadal udzielano zaledwie 0,15–0,20 porady dziennie na 10 tysięcy mieszkańców, podczas gdy w najbardziej obciążonych było to 1,14–1,25, przy średniej krajowej 0,55. Występują punkty (w szczególności warszawskie), które udzielają ponad 1000 porad rocznie, ale są też punkty, które udzielają ich zaledwie kilka. W latach 2021–2024 średnia liczba porad na punkt wyniosła odpowiednio: w 2024: 1,33, w 2023: 1,36, w 2022: 1,2, w 2021: 1,01 – w ciągu 4h dyżuru wykonawcy. 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, sygnalizowane są 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. Takie stanowisko wyraża m. in. Związek Powiatów Polskich. Dostępność geograficzna nie przekłada się zatem na efekt powszechności korzystania z systemu.

W nowym systemie pomocy, sieć punktów, w których dyżurują prawnicy powinna zostać zmieniona, aby zapewnić lepszą efektywność wykorzystania środków publicznych, przy jednoczesnym poszerzeniu kanałów dostępu do pomocy w formie zdalnej. Zaproponowano uzależnienie liczby punktów w powiecie od liczby przypadków udzielenia nieodpłatnej pomocy udzielonej w poprzednich latach. W konsekwencji zostałyby dokonana zmiana sposobu obliczania mnożnika służącego do obliczania liczby punktów w powiecie z art. 20 ust. 4 obowiązującej ustawy. Wprowadzono zasadę minimum dwóch punktów w każdym powiecie, zaś zwiększenie liczby punktów przypadających na powiat zostało powiązane z popytem na usługi prawne w ostatnich dwóch latach na podstawie danych z systemu teleinformatycznego (tzw. norma poradnicza), zamiast uzależnienia liczby punktów od liczby mieszkańców. Taki mechanizm był postulowany przez organizacje pozarządowe.

Do realizacji celów zwiększania efektywności organizowanej sieci pomocy ma również przyczynić się zapewnienie powiatowi większej swobody w ustalaniu harmonogramu pracy punktów (rozliczenie tygodniowe zamiast sztywniej liczby godzin każdego dnia).

## **Opis szczegółowy poszczególnych rozdziałów**

### **Przepisy ogólne**

Pierwszy rozdział zawiera przepisy ogólne określające zakres przedmiotowy ustawy i wyjaśnienie podstawowych pojęć używanych w projekcie ustaw. Po rezygnacji z usług poradnictwa obywatelskiego ustawa będzie zatem dotyczyła nieodpłatnej pomocy prawnej głównie na etapie przedsądowym, z uwzględnieniem zażalenia na postanowienie o odmowie ustanowienia pełnomocnika lub obrońcy z urzędu albo zażalenie w przedmiocie odmowy zwolnienia od kosztów sądowych, pierwszego pisma inicjującego postępowanie oraz środka zaskarżenia od nakazu zapłaty albo sprzeciwu od wyroku nakazowego, odwołania od rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym: wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenia na postanowienie administracyjne.

Wprowadzono pojęcie dyżuru – jako okresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie, wyznaczonego w godzinach w danym dniu. Celem projektodawcy było odwołanie się do rozumienia tego pojęcia, które zostało ustanowione na gruncie obowiązującej ustawy, chociaż nie zostało wyrażone w definicji legalnej.

Ponadto zdefiniowano również gospodarstwo domowe, jako osoby mieszkające i utrzymujące się wspólnie albo jedna osoba utrzymująca się samodzielnie, których miejsce zamieszkania znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Definicja ta została już wykorzystana w systemie prawnym w ustawie z dnia 24 lutego 2022 r. o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej (Dz. U. poz. 1399). Celowo nie wykorzystano definicji gospodarstwa domowego obowiązującej art. 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1335), zwanej dalej „ustawą o dodatkach mieszkaniowych”, gdyż przy obliczaniu dochodu gospodarstwa domowego na podstawie ustawy o dodatkach mieszkaniowych konieczne jest odwołanie się do systemu opisanego w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 1240). W projektowanej regulacji, z uwagi na charakter usługi pomocowej oraz jej wartość przyjęto, że stosowanie rozbudowanych mechanizmów obliczania dochodów nie jest zasadne, aby nie generować dodatkowych barier w dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz dodatkowych obciążeń administracyjnych dla beneficjentów systemu i podmiotów zaangażowanych w system nieodpłatnej pomocy. Dlatego zdecydowano się na zastosowanie mechanizmów upraszczających procedurę administracyjną, które zostaną omówione szczegółowo w dalszej części niniejszego uzasadnienia.

Zdefiniowano również pojęcie punktu, w którym udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna, które było wykorzystywane w obowiązującej ustawie, choć nie posiadało definicji legalnej. Celem projektodawcy, podobnie jak w przypadku pojęcia dyżuru, było zatem zachowanie aktualnego znaczenia tego pojęcia, które odnosi się zarówno do miejsca udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, które jest przypisane do jednego lub wielu lokali lub jednej lub wielu lokalizacji, ale jednocześnie stanowi jednostkę, która jest wykorzystywana do podziału dotacji przypadającej na poszczególne powiaty. Kwota bazowa podziału dotacji jest bowiem określana w przeliczeniu na jeden punkt nieodpłatnej pomocy, a od liczby punktów w danym powiecie zależy kwota dotacji, którą otrzyma dany powiat.

Wprowadzono również pojęcie poradni prawnej, przez które należy rozumieć akademicką poradnię prawną prowadzoną w ramach kształcenia przez uczelnię prowadzącą jednolite studia

magisterskie na kierunku prawo albo przez organizację pozarządową w ramach jej zadań statutowych wpisane na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa prowadzoną przez wojewodę. Akademickie poradnie prawne to 27 klinik prawa, które działają w Polsce od ponad 20 lat, na uczelniach lub w ramach organizacji pozarządowych. Ich celem jest kształcenie studentów prawa do udzielania pomocy osobom niezdolnym, pod nadzorem doświadczonych mentorów. Model udzielania tej pomocy został opisany w art. 23 ust. 1 pkt 2 projektu ustawy, a wymagania, które musi spełniać taka uczelnia lub organizacja, zostały określone w jego art. 63 ust. 3. Sieć klinik prawa stanowiła jeden z fundamentalnych elementów systemu poradnictwa prawnego przed wprowadzeniem niniejszej ustawy. Ponad 30 tysięcy prawników jest absolwentami tej sieci pomocy, a włączenie tych podmiotów do systemu nawiązuje do rozwiązań przyjętych w innych państwach europejskich.

Wizyta jest to czas przeznaczony na udzielenie pomocy danej osobie w danym dniu. Jedna osoba może skorzystać z kilku wizyt, w kilku różnych dniach. Pojęcie wizyty jest również wykorzystywane w trakcie dokonywania zgłoszeń i zapisywania osób uprawnionych w celu uzyskania pomocy.

Zdefiniowano również pojęcie systemu teleinformatycznego, który na gruncie niniejszej ustawy oznacza prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości system teleinformatyczny, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2026 r. poz. 1241), zapewniający funkcjonalności służące do obsługi realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.

Wskazano, że przez pojęcie osoby ze szczególnymi potrzebami należy rozumieć osobę, o której mowa w art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).

Wyjaśniono, że wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej to osoba udzielająca nieodpłatnej pomocy prawnej, spełniająca wymagania określone w art. 23 ust. 1 projektu ustawy.

Przepisy ogólne zawierają również normę kolizyjną przeniesioną z obowiązującej ustawy. Z uwagi, że wiele organów i instytucji w swoim zakresie działania dysponuje uprawnieniami do wykonywania zadań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa, przepis ten ma wykluczyć interpretację, która wskazywałaby, że projektowana regulacja w jakikolwiek sposób ogranicza te organy w wykonywaniu ich zadań.

Projekt ustawy ma ustanowić podstawowy system nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, natomiast nie wyklucza to organizowania specjalistycznego poradnictwa prawnego lub pomocy prawnej, przez inne jednostki i instytucje na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w szczególności informacji podatkowej organizowanej przez Krajową Informację Skarbową, poradnictwa konsumenckiego, które jest organizowane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, poradnictwa prawnego w sprawach umów z dostawcami energii elektrycznej, ciepła, usług komunikacji elektronicznej czy usług pocztowych organizowanego odpowiednio przez Urząd Regulacji Energetyki lub Urząd Komunikacji Elektronicznej, czy poradnictwa dla przedsiębiorców organizowanego przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, poradnictwa dla ubezpieczonych i klientów rynku finansowego organizowane przez Rzecznika Finansowego lub pomocy dla pacjentów organizowanej przez Rzecznika Praw Pacjenta. Niniejsza ustawa nie ma na celu zastąpienia tych usług. Na podstawie proponowanej regulacji będzie można skierować osoby, która nie będzie mogła być zakwalifikowana do pomocy na podstawie przepisów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, do innych podmiotów w celu uzyskania pozostałych usług pomocowych.

Do tego przepisu przeniesiono również regulację z art. 14 obowiązującej ustawy, który wskazuje, że realizując pozostające w ich właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej organy podejmują działania w formach, które zostały określone w art. 22 ust. 2 projektu ustawy, tj. polegających w szczególności na opracowaniu informatorów i poradników, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów oraz rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu lub środków komunikacji elektronicznej i innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji, w szczególności prowadzeniu kampanii społecznych.

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

Drugi rozdział ustawy zawiera przepisy dotyczące zakresu przedmiotowego informacji prawnej, kwalifikowanej pomocy prawnej, a także przepisy określające zakres podmiotowy dostępu do poszczególnych form nieodpłatnej pomocy prawnej.

Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje informację prawną oraz kwalifikowaną pomoc prawną. Oprócz tego w ramach systemu są realizowane zadania edukacji prawnej.

Informacja prawna ma przysługiwać obywatelom polskim – niezależnie od tego czy mieszkają w Polsce czy poza jej granicami oraz cudzoziemcom, jeżeli w dniu zwrócenia się o informację

przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a sprawa, z którą się zwracają wynika z prawa polskiego lub prawa Unii Europejskiej.

Informacja prawna obejmuje dotychczasowy art. 3 ust. 1 pkt 1 obowiązującej ustawy, uzupełniony o udzielenie informacji o stanie prawnym, prawach i obowiązkach z niego wynikających organach i instytucjach właściwych do załatwienia sprawy w związku z toczącym się postępowaniem egzekucyjnym, o wzorach dokumentów, przedstawienie informacji o warunkach i trybie uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej, przedstawienie informacji o możliwościach uzyskania innej pomocy niż nieodpłatna pomoc prawna w jednostkach nieodpłatnego poradnictwa, czy też przedstawienie informacji o możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów. Wprowadzenie informacji o warunkach i trybie uzyskiwania kwalifikowanej pomocy prawnej stanowi realizację wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy, które wskazują, że „Potencjalni wnioskodawcy powinni być poinformowani o kryteriach kwalifikacyjnych i procedurze wnioskowania – w sposób jasny i zrozumiały”.

Informacja prawna obejmuje również udzielenie informacji o możliwości skorzystania z innych jednostek poradnictwa (art. 5 ust. 4 obowiązującej ustawy) lub poinformowanie o możliwości skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów (art. 4a pkt 1 obowiązującej ustawy), a także zorganizowanie wizyty w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego. Połączono zatem wszelkie usługi informacyjne z obecnego systemu pomocowego w jednym przepisie, który kompleksowo określa zakres informacji prawnej.

Jednocześnie należy zauważyć, że różnica pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym polega na tym, że wprost wskazano źródła wzorów dokumentów, z których można pobrać wzór pisma, a także że jest to katalog otwarty, z uwagi na użycie przez projektodawcę wyrażenia „w szczególności”.

Udostępniane wzory mogą pochodzić z opisów poszczególnych usług realizowanych przez sądy, które zostały udostępnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości na stronie <https://wsoi.ms.gov.pl/>. Dokumenty te są aktualizowane regularnie w ramach pracy Ministerstwa Sprawiedliwości. Wśród udostępnionych wzorów znajdują się m.in. wzory pozwów o alimenty, wniosków dotyczących pozbawienia, ograniczenia lub przywrócenia władzy rodzicielskiej, wzory wniosków o zniesienie współwłasności, o podział majątku wspólnego czy wzory w sprawach karnych dotyczące prywatnego aktu oskarżenia lub karnych wykonawczych dotyczące m. in. odroczenia wykonania kary. Wzory mogą pochodzić również ze stron internetowych organów administracji publicznej lub podmiotów realizujących zadania

publiczne lub Biuletynu Informacji Publicznej. Jedynie przykładowo należy wskazać w tym miejscu wzory dokumentów udostępniane na stronach Urzędu Komunikacji Elektronicznej: <https://cik.uke.gov.pl/>, Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: <https://prawakonsumenta.uokik.gov.pl/wzory-pism/>, czy wzory udostępnione na stronie Rzecznika Praw Pacjenta: <https://www.gov.pl/web/rpp/wnioski>, a także wzory udostępniane w serwisie gov.pl, Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronach poszczególnych urzędów.

Dodatkowo w ramach informacji prawnej możliwe jest zorganizowanie wizyty w celu przeprowadzenia postępowania mediacyjnego, 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. Powyższe stanowiło postulat środowisk naukowych i było elementem dotychczas obowiązującego systemu.

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.

Jeżeli chodzi o język udzielania pomocy, przepisy nie tworzą tutaj wyjątku od regulacji systemowej ustawy o języku polskim, a zatem nieodpłatna pomoc prawna, zgodnie z art. 4 i 5 ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (Dz. U. z 2026 r. poz. 81, z późn. zm.) ma być co do zasady udzielana w języku polskim. Podobnie jak w dotychczasowym systemie wykonawca będzie mógł zadeklarować, że jest gotów do udzielania pomocy w również w innym języku niż język polski.

Szeroki katalog dostępu do informacji prawnej jest spójny z wymogami w wytycznych Rady Europy, w których Rada Europy zachęca się do wczesnych mechanizmów rozwiązywania sporów „u źródła”, by zmniejszać koszty systemu pomocy prawnej i odciążać wymiar sprawiedliwości, a przykładowym środkiem realizacji tego celu jest właśnie zapewnienie szerokiej, łatwo dostępnej informacji o prawie, prawach, obowiązkach i środkach ochrony. Uzyskanie informacji o prawie, swoich prawach i obowiązkach czy instytucjach właściwych

do załatwienia sprawy stanowi, zgodnie z metodologią „paths to justice”, pierwszy krok w rozwiązywaniu problemów prawnych. Stąd określenie tak szerokiego dostępu do informacji prawnej.

Mając na względzie wytyczne Komitetu Rady Ministrów Rady Europy dotyczące wymiaru sprawiedliwości przyjaznego dzieciom, których podstawowym założeniem jest przysługiwanie również dzieciom prawa do informacji o ich prawach, krąg osób, którym przysługuje informacja prawna, nie został ograniczony z uwagi na wiek lub zdolność do czynności prawnych.

Informacja prawna będzie mogła być udzielana zarówno osobiście w punkcie, jak i za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość takich jak telefon, poczta elektroniczna czy wideokonferencja. Rodzaj środka porozumiewania się na odległość będzie mogła określić rada powiatu, w drodze uchwały, z wyjątkiem przypadków osób ze szczególnymi potrzebami, takich jak osoby z niepełnosprawnościami, dla których pomoc należy zorganizować w formie określonej przez te osoby, dostosowanej do ich możliwości, co również zostało określone w przepisach. Obowiązki te wynikają z konieczności skorelowania projektowanych regulacji prawnych z ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).

W obowiązującym stanie prawnym zdarzały się sytuacje, kiedy dana osoba nadużywała pomocy oferowanej w systemie. Dlatego wprowadzono limit czterech wizyt na kwartał. Ograniczenie liczby wizyt w ramach informacji prawnej ma uniemożliwić zajęcie większości harmonogramu przez jedną lub kilka osób. Ponieważ informacja prawna ma obejmować proste informacje w sprawie zakłada się, że wizyta nie powinna trwać więcej niż 30 minut. Weryfikacja limitów będzie następowała z wykorzystaniem funkcjonalności systemu teleinformatycznego zarówno przez osobę prowadzącą zapisy lub przez samego wykonawcę nieodpłatnej pomocy prawnej. Będzie to funkcjonalność, która będzie zliczała liczbę wizyt danej osoby. Aby jednak taka funkcjonalność była możliwa konieczne jest identyfikowanie beneficjentów pomocy już w momencie dokonywania zapisów, z wykorzystaniem numeru PESEL lub numeru dokumentu tożsamości.

Mając na względzie, że w niektórych sprawach informacja prawna może być potrzebna w większym wymiarze niż limit wizyt, wprowadzono przepis art. 7 ust. 4 projektu ustawy, który wprowadza możliwość udzielania informacji prawnej dodatkowo, jeżeli dana osoba wykorzystała już pomoc na dany kwartał. Taka możliwość istnieje jednak pod warunkiem, że zachodzą szczególnie uzasadnione okoliczności, w szczególności w przypadku potrzeby

uzyskania nieodpłatnej pomocy przez osobę ze szczególnymi potrzebami. Ponadto dodatkową przesłanką jest dostępność terminów wizyt. Decyzja w tej sprawie zostaje tutaj pozostawiona osobie zapisującej na wizyty lub wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej, bazując na ich profesjonalnym osądzie. Regulacja ta ma na celu zapewnienie niezbędnej elastyczności działania w skrajnych/losowych przypadkach, które wymagają dodatkowej interwencji.

W artykule 8 określono katalog podmiotów, którym przyznaje się kwalifikowaną pomoc prawną. Po pierwsze będą to osoby, które spełniają kryterium dochodowe. Kryterium to przyjęto, aby nie wykluczać z uzyskania pomocy osób w wieku produkcyjnym, które mogą mieć trudności z poniesieniem kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a jednocześnie ich sytuacja życiowa może wymagać wsparcia prawnego. Udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej w takiej sytuacji może stawać się środkiem do zapobiegania rozwojowi innych problemów społecznych np.: zadłużenia czy problemów w zakresie prawa pracy czy prawa rodzinnego. W literaturze wskazuje się, że „W wielu badaniach okolicznością skorelowaną z posiadaniem problemów prawnych jest również wiek, przy czym zależność ta jest najczęściej nieliniowa: osoby należące do skrajnych grup wiekowych mają najmniej problemów prawnych, a osoby w średnim wieku – najwięcej”.<sup>7)</sup>

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.

Niezależnie od kryterium dochodowego kwalifikowana pomoc prawna będzie przysługiwała osobom, które należą do wybranych grup osób uprawnionych. Jest to realizacja wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy, które stanowią, że „Państwa powinny rozważyć dopuszczenie zaniechania badania majątkowego, gdy jest to uzasadnione”. Przyjęte rozwiązanie jest ponadto spójne z wynikami badań naukowych w metodologii „paths to justice”. W literaturze podnosi się, że „więcej problemów prawnych mają więc osoby chore, niepełnosprawne, znajdujące się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej, samotnie wychowujące dzieci i należące do mniejszości etnicznych. (...) Można jedynie przypuszczać – bo omawiane badania nie rozstrzygają jednoznacznie pytania o związki przyczynowe,

---

<sup>7)</sup> J. Winczorek, Przegląd badań nad pomocą prawną [w:] W. Florczak (red.) Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna, Kraków 2021, str. 302.

że działają tu przynajmniej dwie bardziej szczegółowe prawidłowości. Przede wszystkim doświadczanie problemów niezwiązanych z prawem utrudnia rozwiązywanie potencjalnych lub dopiero powstających problemów prawnych. Te – zaniebane ze względu na konieczność zajmowania się problemami innego rodzaju albo związaną z nimi niezdolność do działania – powoli przeradzają się w istotne kłopoty<sup>8)</sup>.

Niezależnie od wskazanego kryterium dochodowego pomoc mają otrzymać:

- 1) kombatanci i ofiary represji wojennych oraz działacze opozycji antykomunistycznej oraz osoby represjonowane z powodów politycznych;
- 2) osoby od 13 do 18 roku życia – celem tej zmiany jest umożliwienie dzieciom i młodzieży korzystania z kwalifikowanej pomocy prawnej, co stanowiło postulat wyrażony przez Rzecznikę Praw Dziecka; projektodawca założył, że osoby fizyczne w tym wieku będą samodzielnie korzystać z pomocy w tych sprawach, w których mają zdolność do czynności prawnych, w pozostałych sprawach będą korzystać z pomocy za pośrednictwem swoich przedstawicieli ustawowych;
- 3) osoby bezrobotne, o których mowa w art. 2 pkt 1 ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz. U. poz. 620, z późn. zm.), zarejestrowane w powiatowym urzędzie pracy; udzielenie tej grupie pomocy prawnej może się przyczynić do rozwiązania problemu społecznego, jaki wiąże się z utratą pracy, zwłaszcza, że często utrata zatrudnienia jest powiązana z trudnościami z rozliczeniem się z dotychczasowym pracodawcą lub uzyskaniem świadectwa pracy;
- 4) osoby, które przebywają lub zostały umieszczone w pieczy zastępczej, aż do ukończenia przez te osoby 26 roku życia – te młode osoby, pozbawione opieki rodzicielskiej, często nie mają wystarczającego kapitału społecznego i wsparcia, który pozwoliłby im rozwiązywać problemy prawne, które mogą pojawić się w związku z pierwszą pracą czy rozpoczęciem procesu usamodzielniania, w tym w zakresie umów najmu mieszkania, spraw rodzinnych czy uprawnień z zakresu zabezpieczenia społecznego;
- 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

---

<sup>8)</sup> Tamże, str. 302 i 305.

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, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1673, z późn. zm.), a więc:
  - a) małżonek, także w przypadku gdy małżeństwo ustało lub zostało unieważnione, oraz jego wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie,
  - b) wstępni i zstępni oraz ich małżonkowie,
  - c) rodzeństwo oraz ich wstępni, zstępni i ich małżonkowie,
  - d) osoby pozostające w stosunku przysposobienia i ich małżonkowie oraz ich wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie,
  - e) osoby pozostające obecnie lub w przeszłości we wspólnym pożyciu oraz jej wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie,
  - f) osoby wspólnie zamieszkujące i gospodarujące oraz jej wstępni, zstępni, rodzeństwo i ich małżonkowie,
  - g) osoby pozostające obecnie lub w przeszłości w trwałej relacji uczuciowej lub fizycznej niezależnie od wspólnego zamieszkiwania i gospodarowania,
  - h) małoletni

– wobec których jest stosowana przemoc domowa, lub osoby, o których mowa w art. 12c ust. 1 tej ustawy (rodzice, opiekunowie prawni lub faktyczni dziecka w razie zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową).

Wyodrębnienie tej ostatniej grupy osób uprawnionych do uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej ma znaczenie, gdyż można się spodziewać, że w przypadku doświadczania przemocy domowej udowodnienie dochodu na osobę w rodzinie może napotykać znaczne trudności, a osoba doświadczająca przemocy może mieć również ograniczone możliwości korzystania z majątku sprawcy lub majątku wspólnego.

Natomiast przyjęcie rozwiązania dotyczącego klęski żywiołowej lub powodzi uzasadnione jest tym, że ustawodawca w ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2025 r. poz. 1402, z późn. zm.) przewidział zastosowanie szczególnych rozwiązań w przypadku powodzi, która nie uzasadnia wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

Wskazane grupy zostały objęte dodatkowym wsparciem niezależnie od kryterium dochodowego, gdyż z przeprowadzanych analiz wynika, że udzielenie im pomocy prawnej może przyczynić się do rozwiązania ich problemów społecznych. Osoby z niepełnosprawnościami, osoby pozostające bez pracy i osoby młode, w szczególności pozbawione opieki rodzicielskiej, podlegają szczególnej ochronie państwa, co zostało zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym w art. 67, art. 69, art. 71 i art. 72 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ochrona osób doświadczających przemocy domowej stanowi wykonanie zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej. Przyznanie zaś szczególnej pomocy komбатantom i ofiarom represji wojennych oraz osobom doświadczającym represji ze strony komunistycznego państwa stanowi wyraz szacunku dla ich dokonań i wspierania ich w godnej egzystencji.

Projektowane przepisy nie limitują dostępu do kwalifikowanej pomocy ze względu na kryterium obywatelstwa. Jednak możliwość uzyskania pomocy przez cudzoziemca będzie uzależniona od tego, czy na gruncie właściwych przepisów materialnych prawa polskiego, przysługują mu uprawnienia wskazane w przepisach tzn. czy jest polskim rezydentem podatkowym, czy na mocy przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego może uzyskać decyzję o wsparciu w formie pomocy społecznej. Cudzoziemcy będą mogli uzyskać kwalifikowaną pomoc, o ile na podstawie polskich przepisów zostaną im przyznane określone uprawnienia – np.: orzeczenie o niepełnosprawności. Jednocześnie jednak należy pamiętać, że usługi są w większości świadczone w języku polskim, zgodnie z ustawą o języku

polskim, a jeżeli dana osoba będzie potrzebowała pomocy w innym języku, wówczas będzie musiała wyszukać wykonawcę, który dobrowolnie zadeklarował możliwość świadczenia pomocy w innym języku. Nie przewiduje się refundacji kosztów tłumacza.

W związku z powyższym zaproponowany katalog grup osób uprawnionych do uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej w ocenie projektodawcy nie narusza zasady równości.

Za miarę kryterium dochodowego przyjęto kwotę dochodu rozporządzalnego na osobę w gospodarstwie domowym, która jest ustalana w każdym roku do końca marca za rok poprzedni przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w drodze obwieszenia publikowanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” 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.). Wskaźnik został obliczony na podstawie wyników Badania budżetów gospodarstw domowych i zgodnie z definicjami pojęć udostępnionymi przez GUS dochód ten to suma bieżących dochodów gospodarstw domowych z poszczególnych źródeł, pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika, o podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawiciele wolnych zawodów i osób użytkujących gospodarstwo indywidualne w rolnictwie oraz o składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 30 marca 2026 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2025 r. (M.P. poz. 346) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2025 r. wyniósł 3500,21 zł.

Kryterium dla gospodarstw jednoosobowych wyniosłoby zatem 3850,23 zł, dla gospodarstw dwuosobowych 3500,21 zł, zaś dla gospodarstw wieloosobowych – 3150,19 zł.

Zgodnie z badaniem budżetów gospodarstw domowych z 2024 r.<sup>9)</sup> 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 uzyskaloby nie więcej niż 60 % społeczeństwa. Kryterium to przyjęto analizując również udział

---

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

wydatków w dochodzie rozporządzalnym, który w pierwszej do trzeciej grupy kwintylowej wynosi przeciętnie od 113,2 % do 58,4 %.

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 niniejszej 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.

Przyjęcie takiej uproszczonej podstawy kryterium dochodowego ma na celu maksymalne uproszczenie procedury ustalania dochodów. Projektodawca celowo nie odwołał się do obowiązującego systemu ustalania dochodów z ustawy o pomocy społecznej uznając, że system ten w przypadku usługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nie będzie mógł znaleźć zastosowania, z uwagi na czas i liczbę pracowników administracji, którzy byliby potrzebni do dokonywania tak szczegółowej weryfikacji, która jest niezbędna przy długotrwałym i złożonym wsparciu jakie zapewnia pomoc społeczna. W ocenie projektodawcy może natomiast mieć uproszczony charakter przy przyznawaniu pomocy w formie usługi w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Stąd zastosowanie uproszczonych kryteriów ustalania kryterium dochodowego. Ten zakres wpisuje się w założenia dotyczące deregulacji i upraszczania procedur administracyjnych.

Odmienne niż w procedurach sądowych nie zostały uwzględnione kwestie stanu majątkowego w postaci posiadania majątku nieruchomego, ani zobowiązań, które posiada każda osoba, aby nadmiernie nie komplikować procedury dostępu do pomocy.

Aby ustalić dochód gospodarstwa domowego będzie trzeba przedstawić dla każdego z członków rodziny odpowiednie dokumenty, najczęściej ostatnie złożone zeznanie podatkowe.

W przypadku rencistów lub osób pobierających świadczenie przedemerytalne i zasiłki przedemerytalne, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne, zasiłki pieniężne z ubezpieczenia społecznego, renty strukturalne, renty socjalne, dodatki dopełniające oraz rodzicielskie świadczenie uzupełniające, osoba uprawniona jeżeli nie ukończyła 60 roku życia, będzie mogła przedstawić roczne obliczenie podatku sporządzone przez organ rentowy, które jest przedstawiane właściwemu naczelnikowi urzędu skarbowego albo w sytuacji, kiedy takie obliczenie nie jest wymagane do sporządzenia przez organ rentowy – ostatnią imienną informację o wysokości uzyskanego dochodu, którą również przygotowuje organ rentowy. Jeżeli z jakichś powodów osoba uprawniona nie będzie posiadała tych dokumentów, będzie mogła się zwrócić z prośbą o wydanie zaświadczenia do naczelnika właściwego urzędu skarbowego.

W przypadku gospodarstwa rolnego, w rozumieniu ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, dochód z tego gospodarstwa ustala się na podstawie iloczynu powierzchni gruntów w hektarach przeliczeniowych i wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 1 ha przeliczeniowego, ostatnio ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 18 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. Dochód ten jest dochodem rocznym, więc będzie podlegał doliczeniu do dochodu gospodarstwa domowego, a następnie podziałowi na 12 miesięcy i na liczbę osób w gospodarstwie domowym.

Wysokość dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej, w przypadku prowadzenia działalności opodatkowanej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustala się na podstawie oświadczenia wnioskodawcy lub zaświadczenia wydanego przez naczelnika właściwego urzędu skarbowego, z wyjątkiem dochodów które zostały wskazane w art. 8 ust. 6 projektu ustawy – dochodów małoletnich wchodzących w skład rodziny.

Wysokość dochodu członka gospodarstwa domowego z działalności opodatkowanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2025 r. poz. 834, z późn. zm.) ustala się, przyjmując kwotę dochodu rocznego ogłaszanego przez ministra właściwego do spraw rodziny, na podstawie art. 5 ust. 7a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, właściwą dla osiągniętego przychodu.

Jeżeli w skład rodziny wchodzi dzieci – wówczas ich dochód ustala się na podstawie oświadczenia rodziców lub opiekunów prawnych, jeżeli małoletni nie uzyskuje opodatkowanych dochodów. Podstawą ustalenia dochodu małoletniego może być również

ostatnie roczne zeznanie podatkowe rodziców lub opiekunów, jeżeli dochody małoletniego zostały doliczone do opodatkowanych dochodów rodziców albo opiekunów prawnych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych. W przypadku dochodów z pracy, stypendiów oraz dochodów z przedmiotów oddanych do swobodnego użytku uzyskiwanych przez małoletnich, podlegają one odrębnemu opodatkowaniu. W takiej sytuacji dziecko złoży odrębnie zeznanie podatkowe, a podpisane zostanie przez rodziców – dlatego jest możliwe również przedstawienie zeznania podatkowego małoletniego (dotyczy to m.in. sytuacji, kiedy małoletni pobiera stypendium i to stypendium jest opodatkowane). Dopuszczono i w tym przypadku by dochód małoletniego był ustalany na podstawie zaświadczenia wydanego przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

Przeciętny miesięczny dochód na członka gospodarstwa domowego ustala się 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. Procedura w tym zakresie została określona w dalszych przepisach projektowanej ustawy.

Kwalifikowana pomoc prawna będzie obejmowała zakres pomocy, który dotychczas był wyrażony w art. 3 pkt 2–4 obowiązującej ustawy (art. 9 projektowanej ustawy), w tym także nieodpłatną mediację, uzupełniony o:

- 1) sporządzenie pisemnego planu działania w przypadku wskazania sposobu rozwiązania problemu prawnego;
- 2) sporządzenie projektu:
  - a) pisma inicjującego postępowanie przygotowawcze, administracyjne, sądowe, sądowoadministracyjne 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.

Celem zaproponowanej regulacji jest, aby osoba uprawniona wychodząc z punktu nieodpłatnej pomocy prawnej wiedziała, jakie kolejne kroki powinna podjąć w tej sprawie oraz uzyskała projekt pisma, które będzie mogła przedstawić przed właściwym organem. W przypadku planu działania nie chodzi zatem o rozbudowaną opinię prawną, ale przekazaną na piśmie informację, która będzie mogła być również sporządzona jako wydruk z systemu teleinformatycznego, zawierającą przynajmniej odpowiedź na pytanie – jakie dalsze dwa lub trzy kroki powinna podjąć osoba uzyskująca kwalifikowaną pomoc prawną po wyjściu z punktu. Przekazanie na piśmie tych informacji ma ułatwić osobie uprawnionej wykorzystanie wiedzy uzyskanej od wykonawcy. Zakresem pomocy objęto również sporządzenie projektu środka zaskarżenia na odmowę przyznania pełnomocnika lub obrońcy z urzędu oraz środka zaskarżenia od nakazu zapłaty tj. sprzeciwu lub zarzutów w zależności od tego, czy nakaz został wydany w postępowaniu nakazowym czy w postępowaniu upominawczym lub sprzeciwu od wyroku nakazowego w postępowaniu karnym. Te środki zaskarżenia zostały wybrane z uwagi na fakt, że skutki uprawomocnienia się wskazanych rozstrzygnięć mogą być dotkliwe dla osoby uprawnionej. Ponadto nie wymagają po stronie wykonawcy dużego nakładu pracy oraz zapoznawania się z obszernymi aktami toczących się już postępowań. Z uwagi, że ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, w przeciwieństwie do procedur sądowych, nie przewiduje regulacji ustanawiających pomoc prawną z urzędu na etapie postępowania administracyjnego, proponuje się, aby kwalifikowana pomoc prawna obejmowała sporządzenie projektu odwołania od rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym – wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub zażalenia na postanowienie administracyjne.

Zamiast tego pisma, można również udzielić informacji o niezasadności sporządzenia danego projektu na przykład w przypadku upływu terminu na sporządzenie środka zaskarżenia lub w przypadku, o którym mowa w art. 117<sup>2</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. 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 (analogicznie jak w art. 4a ust. 1 pkt 2–3 i 5 obowiązującej ustawy), a także przeprowadzenie postępowania mediacyjnego (art. 4a ust. 1 pkt 4 obowiązującej ustawy). Projektowane rozwiązania wykluczają możliwość

korzystania z nieodpłatnej mediacji, w przypadku kiedy toczy się mediacja lub postępowanie mediacyjne. Stroną inicjującą przeprowadzenie nieodpłatnej pomocy prawnej może być jedynie osoba uprawniona do uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej, gdyż nieodpłatna mediacja jest objęta jej zakresem. Ponadto przewiduje się, że w zakresie nieuregulowanym stosuje się przepisy o mediacji z ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468, z późn. zm.).

Przepisy dotyczące kwalifikacji mediatora oraz przypadków, w których mediator podlega wyłączeniu zostały przeniesione do przepisów określających kwalifikacje wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej. Należy jednocześnie podkreślić, że 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).<sup>10)</sup>

Projektodawca przewidział rezygnację z regulacji zawartej w obowiązującej ustawie, zgodnie z którą osobą uprawnioną jest osoba chcąca dokonać zgłoszenia naruszenia prawa w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. poz. 928). Podyktowane jest faktem wprowadzenia weryfikacji osób uprawnionych na podstawie imienia, nazwiska i numeru PESEL lub numeru dowodu tożsamości, co pozostaje w sprzeczności z potrzebą ochrony danych sygnalistów.

Artykuł 11 projektowanej ustawy stanowi, że wykonawca będzie mógł odmówić udzielania kwalifikowanej pomocy prawnej, jeżeli w sprawie, w której zgłasza się dana osoba w postępowaniu przygotowawczym, sądowym, sądownoadministracyjnym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy w imieniu osoby uprawnionej do kwalifikowanej pomocy prawnej działa pełnomocnik, będący adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym. Taka sytuacja będzie miała miejsce, kiedy osoba złoży stosowne oświadczenie i oświadczy, że w sprawie nie działa pełnomocnik, ale w trakcie rozmowy o sprawie wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej zorientuje się, że w sprawie taki pełnomocnik został ustanowiony. Celem zaproponowanej regulacji jest uwzględnienie reguł współpracy koleżeńskiej określonych w przepisach kodeksów etyki zawodowej radców prawnych oraz adwokatów.

Podobnie z powodu informacji o przypadkach agresywnych zachowań wobec wykonawców oraz nadużywania pomocy przez osoby, które nie zgłaszają się z nowymi okolicznościami

---

<sup>10)</sup> <https://legislacja.gov.pl/projekt/12400301>

w sprawie, wprowadzono regulację art. 11 ust. 2. Przewidziano, że zarówno osoba prowadząca zapisy może odmówić przyjęcia zgłoszenia na wizytę, a wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej – udzielenia kwalifikowanej pomocy prawnej, jeżeli w danej sprawie została już udzielona kwalifikowana pomoc prawna i nie zachodzą nowe okoliczności wpływające na sytuację osoby uprawnionej, udzielenie pomocy tej osobie powoduje zagrożenie bezpieczeństwa osób udzielających pomocy, występuje konflikt interesów. Odmowa ta jest 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 i 846) zgodnie z art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2022 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi).

Ponadto w omawianym art. 11 projektowanej ustawy wprowadzono regulację, zgodnie z którą, jeżeli osoba zgłaszająca się w celu uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej nie spełni kryteriów, o których mowa w art. 5 lub art. 8, wykonawca zobowiązany będzie do poinformowania tej osoby o możliwości uzyskania nieodpłatnego poradnictwa prawnego w jednostkach nieodpłatnego poradnictwa umieszczonych na liście sporządzanej przez powiat dla mieszkańców powiatu. Jest to realizacja wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy, który wskazuje, że każdą osobę, która zgłasza się po pomoc, ale nie może być objęta pomocą w danym systemie należy poinformować o możliwości uzyskania pomocy prawnej w innych miejscach.

Jeżeli wykonawca odmawia udzielenia pomocy w sytuacji, gdy wystąpił konflikt interesów, wówczas informuje osobę zgłaszającą się w celu uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym samym lub innym punkcie, w którym pomocy może udzielić inny wykonawca. Przepis ten stanowi realizację wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy, w których wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewnić mechanizmy unikania konfliktu interesów i zapewnić mechanizm wyznaczania innego podmiotu w razie wystąpienia takiego konfliktu (pkt 25 wytycznych).

W kolejnych przepisach uregulowano, że kwalifikowana pomoc prawna zasadniczo jest świadczona osobom uprawnionym 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 art. 13 ust. 1 projektu ustawy.

Analogicznie jak w przypadku informacji prawnej, wprowadzono limit kwalifikowanej pomocy prawnej – czterech wizyt na kwartał, a także określono czas przeznaczony na udzielenie kwalifikowanej pomocy prawnej w trakcie jednego dyżuru nie przekraczający dwóch godzin. Podobnie jak w przypadku informacji prawnej w szczególnie uzasadnionych okolicznościach, w szczególności w przypadkach, o których mowa w art. 13:

- 1) osoba prowadząca zapisy na wizyty może zapisać na wizytę osobę, która przekroczyła limit wizyt, lub przedłużyć limit czasu – w przypadku dostępności terminów wizyt w momencie dokonywania zapisu,
- 2) wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej może udzielić kwalifikowanej pomocy prawnej, osobie, która przekroczyła limit wizyt lub przedłużyć limit czasu – jeżeli są dostępne wolne terminy wizyt w danym dniu.

Przepis ten ma na celu złagodzenie rygoryzmu wprowadzonych limitów, aby nie stanowiły one bariery w udzielaniu pomocy osobom, które będą tej pomocy potrzebowały. Jednocześnie projektodawca częściowo sprecyzował przypadki w jakich ta dodatkowa kwalifikowana pomoc prawna będzie przysługiwać beneficjentowi, tj. wprowadzono odesłanie do art. 13, regulującego sytuacje osób ze szczególnymi potrzebami. Chodzi szczególnie o sytuacje, kiedy udzielenie pomocy osobie, która posiada szczególne potrzeby wymaga więcej czasu, np. związanych z dojazdem na wizytę domową czy korzystaniem w trakcie wizyty z pomocy tłumacza języka migowego.

W nawiązaniu do powyższego należy wskazać, że projektodawca określił również formy nieodpłatnej pomocy prawnej, a zatem zarówno kwalifikowanej pomocy prawnej jak i informacji prawnej osobom uprawnionym ze szczególnymi potrzebami. Dotychczas ta regulacja była częścią aktu wykonawczego do ustawy. Mając na względzie ustawowe uregulowanie form pomocy stacjonarnej i zdalnej przeniesiono te regulacje na poziom ustawy. Zgodnie z projektowanym art. 13 ust. 1 osobie ze szczególnymi potrzebami nieodpłatnej pomocy prawnej udziela się w formie określonej przez tę osobę, w szczególności:

- 1) za pośrednictwem dostępnych tej osobie środków porozumiewania się na odległość, w szczególności zapewniając pomoc tłumacza języka migowego;
- 2) poza lokalem punktu na obszarze powiatu, przez zorganizowanie wizyty w miejscu:
  - a) zamieszkania tych osób lub

- b) dostępnym architektonicznie lub w innym miejscu dostosowanym do potrzeb tych osób, lub
- c) wyposażonym w urządzenie ułatwiające porozumiewanie się z osobami doświadczającymi trudności w komunikowaniu się, lub
- d) w którym zapewnia się możliwość skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego.

Celem jest doprecyzowanie form, w jakich powiat ma umożliwić udzielanie pomocy. Jest to regulacja szczególna wobec regulacji ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, jednakże skorelowana z przyjętymi w niej minimalnymi wymaganiami i standardami.

Wskazano również, że to powiat organizuje wizytę lub zwraca koszty związane z zapewnieniem dostępności nieodpłatnej pomocy prawnej osobie ze szczególnymi potrzebami, w sposób, o którym mowa w art. 13 ust. 1 projektu ustawy, wykonawcy wskazanemu przez okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych lub organizacji pozarządowej, uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną.

Ponadto w art. 13 ust. 3 przewidziano upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu organizowania i udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej osobie ze szczególnymi potrzebami, przy jednoczesnym uwzględnieniu zapewnienia dostępności i adekwatności udzielanej pomocy, minimalne wymagania dotyczące dostępności architektonicznej, cyfrowej i informacyjno-komunikacyjnej, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).

Przygotowany przepis art. 14 w ust. 1 przewiduje, że rada powiatu może określić, w drodze uchwały, rodzaj środka porozumiewania się na odległość na terenie powiatu, stosowany w celu udzielenia informacji prawnej za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość na terenie powiatu. Ponadto w art. 14 ust. 2 projektu ustawy przewidziano, 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. Takie rozwiązanie było już skutecznie stosowane w okresie pandemii Covid-19 i ma stanowić element wspierania odporności państwa na wypadek kryzysów. W takich przypadkach rada powiatu, w drodze uchwały, określa ogólne warunki odbywania dyżurów za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.

W dalszych przepisach projektowanej ustawy określony został tryb ubiegania się o uzyskanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Osoba, która będzie chciała uzyskać nieodpłatną pomoc prawną, w celu umówienia wizyty powinna zgłosić się:

- 1) osobiście do punktu, urzędu starostwa, organizacji pozarządowej lub uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną albo
- 2) telefonicznie – na numer wskazany przez powiat, albo
- 3) za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, w szczególności za pośrednictwem strony internetowej udostępnionej przez Ministra Sprawiedliwości.

Przy każdym zgłoszeniu osoba uprawniona podaje pierwsze litery imienia i nazwiska oraz numer PESEL albo datę urodzenia i numer dokumentu stwierdzające tożsamość, w przypadku osoby nieposiadającej numeru PESEL. Regulacja wskazuje, że zapisów na wizyty dokonuje się z uwzględnieniem konieczności zapewnienia równomiernego dostępu do informacji prawnej i kwalifikowanej pomocy prawnej. Jest to wytyczna dla osoby prowadzącej zapisy do punktów.

Kolejne przepisy określają tryb w jakim można ubiegać się o kwalifikowaną pomoc prawną. Osoba uprawniona, o której mowa w art. 8, składa zarządowi powiatu lub przekazuje wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej oświadczenie o tym, że w jej sprawie nie występuje profesjonalny pełnomocnik i jej dochód na osobę w gospodarstwie domowym, nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy albo przynależy do jednej z grup, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 2–9.

Oprócz wskazanych powyżej elementów oświadczenie zawiera dane, które są niezbędne do wydania decyzji administracyjnej o zwrocie świadczenia w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia: imię (imiona) i nazwisko, adres miejsca zamieszkania lub pobytu, datę urodzenia albo numer PESEL, jeżeli został nadany, serię i numer dokumentu stwierdzającego tożsamość – w przypadku osób, które nie posiadają numeru PESEL, adres poczty elektronicznej, jeżeli wnioskodawca wyraża na to zgodę, numer telefonu, jeżeli wyraża na to zgodę, oświadczenie o liczbie osób w gospodarstwie domowym lub informację o prowadzeniu jednoosobowego gospodarstwa domowego. Aby móc szerzej rozpoznać strukturę osób, które korzystają z nieodpłatnej pomocy dopuszczono również, aby możliwe było podanie danych o wykształceniu, o ile osoba korzystająca wyraża na to zgodę.

Oświadczenie może być złożone w postaci papierowej opatrzonej podpisem własnoręcznym albo w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo podpisem zaufanym. Oświadczenie jest składane przed pierwszą wizytą

w danej sprawie lub w jej trakcie. Składa się je ponownie, jeżeli od złożenia ostatniego oświadczenia upłynęło więcej niż 12 miesięcy lub jeżeli okoliczności objęte złożonym oświadczeniem uległy zmianie. Na przykład wówczas, gdy nastąpiła utrata dochodu.

Dodatkowo nałożono na powiat 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. Nie ulega wątpliwości, że takie rozwiązanie 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 udostępni formularz elektroniczny. Będzie to formularz w rozumieniu art. 3 pkt 25 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2025 r. poz. 1703). Uwierzytelnienie użytkownika formularza będzie następowało za pośrednictwem środków identyfikacji elektronicznej przyłączonych do węzła krajowego, o których mowa w art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2026 r. poz. 1241). Należy jednak podkreślić, że udostępniona usługa będzie przekazywała oświadczenie w postaci elektronicznej do powiatu.

Wzór oświadczenia, odmiennie niż w obecnym stanie prawnym, nie zostanie określony w formie załącznika do ustawy, ale przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W sposób szczegółowy zostanie 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. Wzór oświadczenia będzie zawierał zarówno informacje wskazane w art. 16, jak i pouczenia, co do sposobu obliczenia dochodu zgodnie z art. 8, a także pouczenia o rygorze odpowiedzialności materialnej za złożenie nieprawdziwego oświadczenia i procedurze zwrotu. W sposób szczegółowy zostanie określony również tryb składania i sposób przekazywania informacji o oświadczeniu wykonawcom nieodpłatnej pomocy prawnej.

Kolejny przepis wskazuje, że zarówno osoba prowadząca zapisy – tj. przedstawiciel powiatu, organizacji pozarządowej czy wykonawca w danym punkcie, mogą zażądać od osoby zgłaszającej się w celu umówienia wizyty okazania dokumentu stwierdzającego tożsamość.

Osoba dokonująca zapisu lub wykonawca, powinni móc sprawdzić czy ta sama osoba zgłasza się po pomoc w zaplanowanym dniu wizyty i zweryfikować jej tożsamość. Ma to umożliwić weryfikowanie liczby wizyt.

W kolejnym przepisie określono obowiązki wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej, które mają dotyczyć udzielania informacji prawnej lub kwalifikowanej pomocy prawnej, odbierania oświadczeń w przypadku kwalifikowanej pomocy prawnej i przekazywania ich zarządowi powiatu w terminie 10 dni od dnia ich odebrania oraz obowiązku dokumentowania pomocy w systemie teleinformatycznym, w sposób umożliwiający przeprowadzenie recenzji, o której mowa w art. 60. Dokumentowania zgłoszonego zagadnienia lub problemu i udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej, dokonuje się nie później niż w terminie 10 dni od dnia jej udzielenia. Celem tej regulacji jest zapewnienie dokumentowania pomocy finansowanej ze środków publicznych i zapewnienie jej rozliczalności oraz zabezpieczenie rzetelności prowadzenia dokumentacji.

Przepis 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 udzieleniu 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. Informacje o błędach będą publikowane na stronie internetowej Ministra Sprawiedliwości i przekazywane również koordynatorom powiatowym.

Następnie określona została procedura sankcyjna, która ma na celu zapobieżenie wykorzystywania systemu przez osoby nieuprawnione, co stanowiło jeden z postulatów prawniczych samorządów zawodowych. Procedura zakłada, że w razie powzięcia przez wykonawcę wątpliwości co do prawdziwości złożonego oświadczenia, dokonuje on zgłoszenia do zarządu powiatu za pośrednictwem systemu teleinformatycznego wraz z uzasadnieniem wątpliwości. Zarząd powiatu może wszcząć postępowanie wyjaśniające, które toczy się poza systemem teleinformatycznym i jest dokumentowane w sposób określony w instrukcjach

kancelaryjnych oraz w ramach przyjętego w danym starostwie sposobu zarządzania dokumentacją.

Zarząd powiatu wszczynając postępowanie wyjaśniające może wystąpić do osoby składającej oświadczenie oraz podmiotów, o których mowa w art. 21 projektu ustawy: jednostek sektora finansów publicznych, Policji, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, jednostek pomocy społecznej, organów administracji publicznej, a także kuratorskich zespołów służby sądowej, komorników sądowych, pracodawców, podmiotów wykonujących działalność leczniczą, przedszkoli, szkół, placówek, poradni oraz ośrodków, o których mowa odpowiednio w art. 2 pkt 1–8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 820, z późn. zm.) – o przekazanie dodatkowych dokumentów lub informacji, które mają na celu weryfikację danych wskazanych w tym oświadczeniu oraz przesłanek uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej, w ramach postępowania wyjaśniającego, w terminie 14 dni. Przepis zawiera również otwarty katalog dokumentów, o których przekazanie zarząd powiatu może wystąpić do wnioskodawcy albo właściwego organu:

- 1) dla każdego członka gospodarstwa domowego ostatniego złożonego zeznania podatkowego, o którym mowa w art. 45 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych albo w art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne lub ostatnim rocznym obliczeniu podatku, o którym mowa w art. 34 ust. 7 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych albo zaświadczenia wydanego przez naczelnika urzędu skarbowego o wysokości uzyskanego przychodu, zaś w przypadku małoletniego członka rodziny – jednego z dokumentów, o których mowa w art. 8 ust. 6;
- 2) dla każdego członka gospodarstwa domowego numeru PESEL albo kopii dokumentu stwierdzającego tożsamość, albo legitymacji szkolnej lub legitymacji studenckiej, zaś w przypadku osoby umieszczonej w pieczy zastępczej – kopii dokumentu, o którym mowa w art. 35 ust. 1 lub 35a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2026 r. poz. 980);
- 3) kopii zaświadczenia o posiadaniu statusu osoby bezrobotnej, wydanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia;
- 4) kopii orzeczenia o niepełnosprawności albo stopniu niepełnosprawności, wydanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej

i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 884, z późn. zm.) albo kopii legitymacji, o której mowa w art. 6ca tej ustawy albo kopii orzeczenia o całkowitej albo częściowej niezdolności do pracy wydanego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1749, z późn. zm.), a w przypadku opiekuna kopii decyzji o przyznaniu świadczenia, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych lub specjalnego zasiłku opiekuńczego, o którym mowa w art. 16a ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych w brzmieniu obowiązującym przed 1 stycznia 2024 r. lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w art. 2 lub art. 3 ustawy z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz. U. z 2024 r. poz. 246);

- 5) kopii decyzji o przyznaniu świadczenia z pomocy społecznej lub odpisu zaświadczenia o udzieleniu świadczenia, o którym mowa w art. 106 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej lub kopii decyzji lub zaświadczenia o udzieleniu świadczeń rodzinnych.

Dokumenty te mogą być przedstawione w kopiach, aby ułatwić osobie, która przedstawia je organowi postępowania i nie tworzyć nadmiernych barier administracyjnych. Zarząd powiatu może potwierdzić prawdziwość tych dokumentów w podmiotach, które udzieliły tych informacji lub w innych podmiotach wskazanych w art. 21 ustawy.

Sankcją za złożenie nieprawdziwego oświadczenia jest zobowiązanie do zwrotu podwójnej wartości uzyskanej pomocy. 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).

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. z 2026 r. poz. 1252) jednak nie przewidziano na prowadzenie tego postępowania odrębnego finansowania.

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 art. 73 ust. 4 projektu ustawy. Jeżeli decyzja wydawana jest w styczniu, zaś zwrot dotyczy pomocy uzyskanej w grudniu, to powinna być wydana wg wartości godziny pomocy obowiązującej w momencie uzyskania pomocy.

Należy podkreślić, że należności z tytułu decyzji o zwrocie nienależnie uzyskanej kwalifikowanej pomocy prawnej będą ulegać przedawnieniu z upływem 3 lat, licząc od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Dodatkowo decyzja o ustaleniu i zwrocie nienależnie uzyskanej kwalifikowanej pomocy prawnej nie będzie wydawana, jeżeli od dnia ostatniej wizyty w te sprawie upłynie więcej niż 5 lat.

Projektowany przepis art. 21 wprowadza jednoznaczną podstawę prawną do przekazywania na wniosek zarządu powiatu informacji, które mają znaczenie dla postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 19 projektu ustawy. Informacje przekazywane będą przez jednostki sektora finansów publicznych, Policję, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, jednostki pomocy społecznej, organy administracji publicznej, a także zespoły kuratorskiej służby sądowej, komorników sądowych, pracodawców, podmioty wykonujące działalność leczniczą, przedszkola, szkoły, placówki, poradnie oraz ośrodki, o których mowa odpowiednio w art. 2 pkt 1–8 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 820, z późn. zm.), uczelnie, gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy. Głównym celem regulacji jest uszczelnienie systemu przyznawania nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez umożliwienie weryfikacji, czy osoba korzystająca ze wsparcia nie uzyskała pomocy w sposób nienależny i dążenie do tego, aby wsparcie trafiało wyłącznie do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Dodatkowo należy zaznaczyć, że zaprojektowany mechanizm ma również za zadanie chronić finanse publiczne i przeciwdziałać wyłudzeniom nieodpłatnej pomocy, co miało miejsce na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy. Należy zaznaczyć, że nieodpłatna pomoc prawna jest finansowana z budżetu państwa, co nakłada na ustawodawcę obowiązek dbałości o racjonalne wydatkowanie środków publicznych. Projektowany przepis nakłada na szereg podmiotów publicznych obowiązek udostępnienia posiadanych danych, o których mowa w art. 19 ust. 3 projektu ustawy, na wniosek organu weryfikującego. Jednocześnie należy zauważyć, że wymiana danych została ograniczona wyłącznie do informacji niezbędnych do ustalenia prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej (informacji o dochodach, innej przyznanej pomocy).

W art. 21 projektu ustawy wskazano, że obowiązkiem udostępnienia objęte są wyłącznie informacje, które mają znaczenie dla ustalenia okoliczności, o których mowa w art. 8 i art. 16 projektu ustawy w ramach postępowania wyjaśniającego. Dodatkowo należy zauważyć, że regulacja ta nie wyklucza wymiany danych drogą elektroniczną, co wpływa na bezpieczeństwo przekazywania danych, skraca czas postępowania wyjaśnianego i obniża koszty samej procedury. Należy wskazać, że projektowane rozwiązanie jest zgodne z art. 6 ust. 1 lit. c oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 (RODO). Wyżej wymieniony przepis stanowi ustawową podstawę przetwarzania danych osobowych niezbędną do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym. Jednocześnie należy zauważyć, że projektowana regulacja stanowi rozwiązanie proporcjonalne do celu, jakim jest ochrona krajowego systemu pomocowego, który ma służyć wszystkim osobom potrzebującym uzyskać dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej. Mając powyższe na uwadze należy wskazać, że wprowadzone ograniczenia dotyczące zakresu przekazywanych danych spełniają test proporcjonalności i realizują zasadę minimalizacji danych (art. 5 ust. 1 lit. c RODO).

### **Edukacja prawna**

Rozdział 3 projektowanej ustawy został w całości poświęcony edukacji prawnej. W art. 22 określono zakres przedmiotowy oraz cele edukacji prawnej. Edukacja ta 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 całkowicie 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. Dodatkowo wskazano, że działania te mają uwzględniać minimalne wymagania służące zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami lub dostępu alternatywnego, o którym mowa w art. 7 tej ustawy, co stanowi jedynie odesłanie mające na celu zwrócenie uwagi na projektowanie działań z zakresu edukacji prawnej w formach, które będą dostępne dla osób z niepełnosprawnościami i innymi szczególnymi potrzebami.

Nowością jest wprowadzenie obowiązku oznaczania materiałów wytworzonych na potrzeby zadań z zakresu edukacji prawnej znakiem graficznym identyfikującym usługi z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i informacją o źródle jego finansowania, a także możliwości oznaczania tych materiałów znakami graficznymi identyfikującymi powiat, których wzór zostanie określony przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. Jest to praktyka powszechnie stosowana w przypadku zlecania zadań publicznym organizacjom pozarządowym między innymi w ramach działań Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, a także Norweskiego Mechanizmu Finansowego. Spójne oznaczenia materiałów mają służyć rozpoznawalności i promocji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wśród grup osób uprawnionych.

### **Podmioty udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej**

W art. 23 projektu ustawy określono katalog osób, które są uprawnione do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, analogicznie jak w art. 5 i 11 obowiązującej ustawy. Dodatkowo zachowano aktualnie obowiązujące rozwiązanie, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w punktach, w których wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej wyznacza okręgowa rada adwokacka lub rada okręgowej izby radców prawnych, z upoważnienia adwokata lub radcy prawnego nieodpłatnej pomocy prawnej będzie mógł udzielać również aplikant adwokacki lub aplikant radcowski. W przypadku zastępstwa w punkcie prowadzonym przez organizację pozarządową zastępstwa powinny być realizowane przez innych wykonawców z tej organizacji. Przepis stanowi również, że w zakresie nieodpłatnej mediacji, która została określona w art. 10 ust. 1 pkt 2 projektowanej ustawy, a zatem w zakresie prowadzenia postępowania mediacyjnego, nieodpłatnej pomocy udziela mediator, który spełnia kryteria określone w art. 24, a zatem jest osobą wpisaną 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....). Dopuszczenie szerokiego katalogu podmiotów do realizowania zadań w ramach niniejszej ustawy ma przyczynić się do zapewnienia dostępności pomocy. Przyjęte rozwiązanie jest spójne z wytycznymi Rady Europy, które wskazują, że ważnym celem dla państw organizatorów powinno być także uruchomienie inicjatyw mających na celu zwiększenie różnorodności podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej.

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 akademickie poradnie prawne. W przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 projektu ustawy, gdy powiat powierzył prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną – w ramach liczby punktów, które są powierzane przez powiat do prowadzenia organizacji pozarządowej, w udzielaniu pomocy przez wykonawcę kwalifikowanej pomocy prawnej, którym na gruncie niniejszej ustawy jest radca prawny, adwokat, a w zakresie nieodpłatnej mediacji – mediator, 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 tego wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej i jedynie w ramach tej formy organizacyjnej kształcenia na uczelni wyższej oraz na zasadach określonych w porozumieniu o wolontariacie. 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. 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 będzie obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Oświadczenie będzie dokumentowane w systemie teleinformatycznym. Regulacja ta ma na celu zapewnienie kształcenia młodych prawników, zgodnie ze znanym na świecie modelem edukacji klinicznej, tak aby w przyszłości zapewnić kadrę prawników przygotowanych do udzielania pomocy osobom najbardziej potrzebującym w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest to regulacja, która uwzględnia doświadczenia międzynarodowe. Ten model kształcenia został ujęty w litewskim i fińskim systemie nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>11)</sup>. Uwzględnienie tego podmiotu stanowiło postulat przedstawiciela organizacji pozarządowych w Radzie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz postulatach przekazanych do Ministerstwa w 2024 r.

---

<sup>11)</sup> National Reports

Ponadto, raporty dotyczące systemów nieodpłatnej pomocy prawnej przygotowane w ramach International Legal Aid Group w 2025 r.<sup>12)</sup> 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. Podkreślić należy, że wykonawcą kwalifikowanej pomocy prawnej pozostaje nadal adwokat, radca prawny lub mediator, zaś student lub osoba zdobywająca kwalifikacje do wykonywania zawodu prawniczego, pełni rolę pomocniczą przygotowując projekt planu pomocy, wniosków lub pism, o których mowa w art. 9 projektu ustawy. Nadzór wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej nad studentem należy rozumieć w ten sposób, że projekty te podlegają weryfikacji i zatwierdzeniu przez wykonawcę nieodpłatnej pomocy prawnej. Nadzór ten ma być określony w porozumieniu o wolontariacie oraz standardach obsługi i kontroli jakości, które to standardy stanowią warunek wpisu na listę organizacji pozarządowych, uczelni i organizacji prowadzących poradnie prawne uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, a dodatkowo sposób udzielania pomocy z udziałem studentów zostanie doprecyzowany w drodze rozporządzenia, wydanego na podstawie art. 44 ustawy. Rozporządzenie to określać będzie m.in.:

- 1) szczegółowy sposób organizowania, udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej i realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej, w tym wymogi dotyczące lokalu, w którym będzie usytuowany punkt, w którym udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna;
- 2) wzór informacji i oświadczenia, o których mowa w art. 23 ust. 5 projektu ustawy;
- 3) wzory karty pomocy i uproszczonej karty pomocy, o których mowa w art. 45 projektu ustawy;
- 4) sposób i tryb gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy;
- 5) szczegółowy zakres i sposób przekazywania zbiorczej informacji, o której mowa w art. 47 projektu ustawy oraz jej wzór;

---

<sup>12)</sup> National Reports

- 6) szczegółowy zakres i sposób przekazywania oceny, o której mowa w 54 ust. 2 projektu ustawy.

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

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 na działaniem studentów. Każdy projekt porady będzie podlegał zatwierdzeniu przez wykonawcę przed przekazaniem klientowi. Zasadą w poradniach prawnych jest opracowanie porady pisemnie. Oprócz tego osoby nadzorujące prowadzą cotygodniowe seminaria dotyczące zagadnień, które pojawią się w sprawach, nad którymi pracuje się w poradni. Studenci są szkoleni z zasad etyki zawodów prawniczych, technik rozmowy z klientem oraz pisania opinii. Jeżeli chodzi o obowiązek zachowania poufności to będzie to obowiązek wynikający z umowy lub aktów prawa wewnętrznego regulujących funkcjonowanie poradni na uczelni. Pozostaje to w zgodzie z regulacjami Kodeksu etyki adwokackiej (§ 19) oraz Regulaminem wykonywania zawodu radcy prawnego (§ 5) – które umożliwiają współpracę przy świadczeniu pomocy prawnej z innymi osobami, obligując przedstawicieli tych zawodów do zobowiązania współpracujących z nimi osób do zachowania poufności informacji, które pozyskały w toku pomocy.

Osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy, jeżeli w udzielaniu pomocy będzie brał udział student – jest informowana o tym przed uzyskaniem pomocy, jak i o zasadach udziału tego studenta w udzielaniu pomocy. Nakłada się na wykonawców lub podmioty świadczące taką pomoc obowiązek udzielenia osobie uprawnionej informacji w powyższym zakresie. Osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy, przed jej uzyskaniem jest informowana, że w udzielaniu kwalifikowanej pomocy prawnej będzie brał udział student i o zasadach udziału studenta w udzielaniu tej pomocy, podpisując oświadczenie w tej sprawie. Informacja ta będzie

dokumentowana w systemie teleinformatycznym, a wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej będzie zobowiązany do odznaczenia stosownej informacji w formie checkboxa.

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.).

Należy podkreślić, że ustawa nie wprowadza zupełnie nowego podmiotu, który dotychczas nie funkcjonował w systemie pomocowym, ale inkorporuje funkcjonujące dotychczas poza systemem poradnie prawne funkcjonujące 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.

Artykuł 24 projektu ustawy określa wymagania dla 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. Należy jednocześnie podkreślić, że 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). Podobnie jak w obowiązującym stanie prawnym, mediację w zakresie czynności poprzedzających lub następczych, tak jak sporządzenie wniosku o mediację czy umowy o mediację może prowadzić również wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej, który nie spełnia wymagań kwalifikacyjnych dla mediatora. W art. 24 ust. 3 projektu ustawy przewidziano również okoliczności, które będą stanowiły przesłankę wyłączenia mediatora, z uwagi na ryzyko istnienia konfliktu interesów czy zagrożenia brakiem bezstronności. Natomiast w art. 24 ust. 4 projektu ustawy ustanowiono 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. Stanowi to również wykonanie wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy, w których wskazano, że państwa członkowskie powinny zapewnić mechanizmy unikania konfliktu interesów i zapewnić mechanizm wyznaczania innego podmiotu w razie wystąpienia takiego konfliktu (pkt 25 wytycznych).

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

W rozdziale 5 zostały zawarte przepisy dotyczące sposobu organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wykonywania zadań z zakresu edukacji prawnej. Przepisy wskazują, że udzielanie pomocy odbywa się według kolejności zgłoszeń po umówieniu terminu wizyty, jednakże z ważnych powodów dopuszcza się ustalenie innej kolejności udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Dodatkowo projektodawca zastrzegł, że przy rejestracji zgłoszeń dąży się do równomiernej rejestracji zgłoszeń w punktach w powiecie przy jednoczesnym zapewnieniu równego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej osobom zgłaszającym się na wizyty. Zgłoszenia na wizyty są rejestrowane w systemie teleinformatycznym.

Na powiat nałożono doprecyzowany obowiązek wskazania numeru telefonu, pod którym dokonuje się zgłoszeń. W projektowanej ustawie przewiduje się, że powiat udostępnia również informacje umożliwiające dokonanie zgłoszenia z wykorzystaniem usługi udostępnionej przez Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem strony internetowej we właściwym powiecie. Powiat może umożliwić dokonywanie zgłoszeń za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej lub umożliwić dokonywanie zgłoszeń w punkcie.

Udzielanie pomocy odbywa się w punkcie podczas dyżuru. Oznacza to, że wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej powinien w trakcie świadczenia czy to za pomocą środków komunikacji elektronicznej czy też osobiście być obecny w punkcie. Każdemu powiatowi zostaje przyporządkowana określona liczba punktów odpowiada mnożnikowi, którego sposób wyliczenia został wskazany w rozdziale 9 dotyczącym finansowania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Analogicznie jak w obowiązującej ustawie przewidziano, że punkt nieodpłatnej pomocy prawnej może być usytuowany w jednym albo większej liczbie lokali, do których 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. O porozumieniach gmin i powiatów w sprawie udostępnienia lokali stanowią kolejne przepisy. Zwrócono uwagę na to, że lokale powinny zapewniać dogodny dostęp uprawnionych do połączeń komunikacyjnych na terenie powiatu oraz dostępność dla osób ze szczególnymi potrzebami. Jest to spójne z wytycznymi Rady Europy, które wskazują na potrzebę zapewnienia odpowiedniej dystrybucji terytorialnej punktów oraz zapewnienia łatwego dostępu dla beneficjentów (pkt 20 wytycznych). Aby zapewnić łatwy dostęp beneficjentom innych usług społecznych wskazano, że jeżeli specjalizacja dyżuru jest powiązana z usługami z zakresu pomocy społecznej to lokale, w których odbywają się te dyżury powinny być usytuowane w pobliżu miejsc, gdzie takie usługi są świadczone. Przyjęte rozwiązanie ma na celu również zapewnienie podstawowego poziomu koordynacji różnego typu usług społecznych. Jest powtórzeniem regulacji obowiązującej w tym zakresie dotychczas.

W projekcie ustawy określono wymiar godzinowy dyżurów, które w danym punkcie powinny odbywać się w danym tygodniu. 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. Aby umożliwić właściwe obliczanie liczby godzin danego dyżuru, jeżeli dany miesiąc lub rok kończy się w innym dniu tygodnia niż niedziela, ustalenia liczby godzin przypadających na dyżury w ostatnim tygodniu tego roku lub miesiąca dokonuje się proporcjonalnie do liczby dni w tym tygodniu przypadających w danym roku, przyjmując przeciętnie pięciodniowy tydzień pracy. Przepis stosuje się również do ustalenia liczby godzin przypadających na dyżury w pierwszym tygodniu odpowiednio roku lub miesiąca. Oznacza to, że jeżeli miesiąc kończy się w środę, wówczas należy obliczyć proporcjonalnie, że czas trwania dyżurów w tygodniu kończącym ten miesiąc będzie wynosił  $\frac{2}{5}$  z 20 godzin, co będzie wynosiło 8 godzin.

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, co znalazło odzwierciedlenie w art. 31 projektu ustawy, 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, o którym mowa w art. 37 ust. 3, również uczelnie i organizacje pozarządowe prowadzące poradnie prawne. Wydłużenie dyżuru nie będzie powodowało zwiększenia wynagrodzenia.

Zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami lub samodzielnie. W art. 33 ust. 2 projektu ustawy wskazano ponadto, że powiat realizuje swoje zadania we współpracy z:

- 1) właściwymi organami prawniczych samorządów zawodowych zarówno radców prawnych, jak i adwokatów – okręgowymi radami adwokackimi lub okręgowymi radami izb radców prawnych,
- 2) organizacjami pozarządowymi, które prowadzą działalność pożytku publicznego w obszarze udzielania pomocy prawnej i zwiększania świadomości prawnej społeczeństwa wpisanymi na prowadzoną przez wojewodę listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze województwa,
- 3) właściwym wojewodą i Ministrem Sprawiedliwości,
- 4) uczelniami lub organizacjami pozarządowymi prowadzącymi poradnie prawne, wpisanymi na prowadzoną przez wojewodę listę podmiotów uprawnionych

do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze województwa, w przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 3, czyli wówczas gdy powiat umożliwił ubieganie się o prowadzenie punktu uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną.

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 udzielania wsparcia w dokonywaniu zapisów na nieodpłatną pomoc prawną i w informowaniu osób wykluczonych cyfrowo lub osób starszych, o których mowa w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 11 czerwca 2026 r. o osobach starszych i koordynacji opieki długoterminowej (Dz. U. z 2026 r. poz. 986), o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz działaniach z zakresu edukacji prawnej. Będzie to zatem 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 wspólnoty samorządowej. Dzięki temu informacja o nieodpłatnej pomocy prawnej i pomoc w zapisach będzie dostępna lokalnie na poziomie gminy.

W art. 33 ust. 3 projektu ustawy przewidziano nową kompetencję powiatu, któremu przyznano możliwość określania powiatowych priorytetów edukacji prawnej. Jest to fakultatywna kompetencja powiatu, który może ocenić potrzebę edukacji prawnej w danym temacie na terenie powiatu motywowaną na przykład potrzebami wspólnoty samorządowej czy wynikami badań lub analiz w tym zakresie. Ewentualnego określenia powiatowych priorytetów tematyki edukacji prawnej będzie dokonywało się raz na dwa lata, aby nadmiernie nie obciążać powiatu obowiązkami biurokratycznymi. Rozwiązanie to jest oparte o wzorzec rozwiązywania wyznaczania przez ministra właściwego do spraw oświaty kierunków polityki oświatowej, zgodnie z art. 60 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, ale zostało przeniesione na poziom powiatu. Określając te priorytety powiat uwzględnia również przynajmniej jeden z priorytetów określonych przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 69 ust. 4 projektu ustawy. Celem regulacji jest zapewnienie spójności działań z zakresu edukacji prawnej na poziomie lokalnym i krajowym.

Projektowana regulacja przewiduje również obowiązek powiatu w zakresie upowszechniania wiedzy o działalności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej wśród mieszkańców powiatu.

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 tych 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.

W razie powierzenia realizacji zadania uczelni, w przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 projektu ustawy, punkt nieodpłatnej pomocy prawnej może zostać zorganizowany również na tej uczelni. W takim przypadku zarząd powiatu może zawrzeć z uczelnią porozumienie w zakresie adresu lokali, w których będzie zorganizowana pomoc, jak również zasad współpracy w zakresie zapewnienia warunków lokalowych i urządzeń technicznych w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Oznacza to, że punkt będzie mógł być wówczas zorganizowany na uczelni wyższej w udostępnionym przez tą uczelnię lokalu, o ile nie sprzeciwia się to warunkom konkursowym ustalonym w ogłoszeniu.

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

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

W harmonogramach określa się dni i godziny świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Przy czym, jeżeli uzasadnia to lokalizacja punktu, np.: jest on zlokalizowany w urzędzie, w harmonogramie można pominąć dzień ustalony jako wolny w zamian za święto przypadające w okresie rozliczeniowym w innym dniu niż niedziela, o którym mowa w art. 130 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Przepis ten ma zlikwidować konieczność odrabiania dyżurów, które były zaplanowane na dni, kiedy dany urząd był zamknięty. Sposób określenia liczby godzin powinien uwzględniać potrzeby wspólnoty samorządowej, a ze względu na zapewnienie dostępności dla beneficjentów, pomoc powinna być świadczona przynajmniej raz w tygodniu po godzinie 16.

Podmioty współpracujące (okręgowe rady adwokackie, okręgowe izby radców prawnych, organizacje pozarządowe, właściwi wojewodowie, Minister Sprawiedliwości, uczelnie lub organizacje pozarządowe prowadzące poradnię prawną) mogą przedstawić stanowisko dotyczące harmonogramu, a powiat może je uwzględnić.

Powiat udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej swojego urzędu wykaz punktów, harmonogram pracy punktów na terenie powiatu oraz harmonogram dyżurów w danym punkcie, z określeniem specjalizacji, jeżeli została określona w danym punkcie. Jest też zobowiązany do dokonywania aktualizacji tego harmonogramu.

Zmiana harmonogramu jest dopuszczalna, jeżeli uzasadniają to potrzeby wspólnoty samorządowej. Jeżeli powiat podejmie decyzję o takiej zmianie wówczas jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii podmiotów, które prowadzą nieodpłatną pomoc prawną na terenie powiatu i uwzględnia opinię podmiotu, który organizuje pomoc w tym punkcie, którego ma dotyczyć zmiana. Ponadto powiat ma fakultatywne uprawnienie do uwzględnienia opinii pozostałych podmiotów.

Analogicznie jak w dotychczasowej regulacji, 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 liczba punktów stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznacza się na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe albo uczelnię lub organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną. 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. Liczba punktów pomiędzy podmiotami prowadzącymi działania na terenie kraju zostanie wyrównana, gdyż w razie nieobsadzenia punktu przez organizację pozarządową, punkt ten zostanie powierzony wykonawcom wyznaczonym przez właściwy organ samorządu zawodowego.

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 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. Pojęcie uniwersyteckiej poradni prawnej funkcjonuje w systemie polskiego prawa w związku z przyjęciem uchwały nr 160/2022 Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2022 r. w sprawie przyjęcia programu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego pod nazwą „Rządowy Program Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033”. W załączniku do tej uchwały w gronie organizacji poradniczych, świadczących poradnictwo prawne uprawnionych do uzyskania wsparcia w ramach rządowego programu zostały wymienione uniwersyteckie poradnie prawne<sup>13)</sup>, gdzie student prowadzi poradnictwo pod nadzorem prawnika profesjonalisty. Regulamin Rządowego Programu Wspierania Rozwoju Organizacji Poradniczych na lata 2022–2033<sup>14)</sup> wskazuje, że uniwersyteckie poradnie prawne stanowią podmioty nieposiadające osobowości prawnej, stąd w niniejszej ustawie przyjęto, że umowę zawiera się z uczelnią wyższą, która prowadzi jednolite studia magisterskie na kierunku prawo, która jednocześnie prowadzi kształcenie w formie akademickiej poradni prawnej. W niniejszej ustawie posłużono się pojęciem akademickiej poradni prawnej, gdyż nie wszystkie podmioty prowadzące te poradnie mają status uniwersytetów. 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;
- 2) przygotowywania raportów i rekomendacji w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej;

---

<sup>13)</sup> <https://www.gov.pl/web/pozytek/rzadowy-program-wspierania-rozwoju-organizacji-poradniczych-na-lata-2022-2033>

<sup>14)</sup> <https://niw.gov.pl/wp-content/uploads/2025/11/Regulamin-RPWROP-2026.pdf>

- 3) realizację projektów lub programowych pilotażowych dotyczących poradnictwa prawnego o zasięgu powiatowym lub
- 4) opracowywania projektu powiatowych priorytetów edukacji prawnej, o których mowa w art. 33 ust. 3 projektu ustawy.

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.

W art. 38 i 39 projektu ustawy określono w jakim trybie następuje wybór podmiotów, które będą wykonywały zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. Przyjęto podobnie, jak w obowiązującym stanie prawnym dwa tryby – odmienny dla samorządu zawodowego, a odmienny dla organizacji pozarządowych.

W przypadku samorządów zawodowych radców prawnych i adwokatów, 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 lub 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 będzie zawierało również zobowiązanie do imiennego wskazywania adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni, 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 informację zawierającą ocenę realizacji obowiązków wykonanych przez wskazanych przez nie wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu – przekazaną przez starostę, zgodnie z art. 55 ust. 2 projektu ustawy, a także recenzje, o których mowa w art. 60 projektu ustawy.

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

W ust. 3 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 lub radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Takie rozwiązanie funkcjonuje już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów.

W art. 38 ust. 4 projektu ustawy zawarto regulację z obowiązującej ustawy, która zobowiązuje powiat do poinformowania wojewody o zawartych porozumieniach albo, w przypadku ich nie zawarcia 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 informować Ministra Sprawiedliwości, który może zwrócić się do właściwej okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych o złożenie stosownych wyjaśnień.

W art. 39 projektu ustawy określono zaś tryb wyłaniania organizacji pozarządowej, a w przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 3, uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną. Podobnie jak w regulacjach dotychczasowych, przepisy odsyłają do przepisów z ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie dotyczących otwartego konkursu ofert. Umowa zawierana jest na okres dwóch lat. Oferta może zostać złożona w postaci elektronicznej, co stanowi odpowiedź na postulaty zgłaszane przez przedstawicieli organizacji pozarządowych i ma na celu ułatwienie procedur naboru ofert, jednocześnie przepis wprowadza jedynie możliwość, a nie obowiązek w tym zakresie. 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, o której mowa w art. 63 projektu ustawy.

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 w art. 38 projektu ustawy.

W art. 40 projektu ustawy wskazano, że 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 – jest 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, o którym mowa w art. 32 projektu ustawy w ramach wynagrodzenia, o którym mowa w pkt 3;
- 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 umożliwiające 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, o której mowa w art. 31 projektu ustawy, wskazanie specjalizacji nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej podczas poszczególnych dyżurów;
- 10) zasady jej rozwiązania;
- 11) okres obowiązywania umowy;
- 12) zasady przetwarzania danych osobowych;
- 13) sposób doręczania korespondencji związanej z realizacją umowy.

Dane te mają umożliwić prawidłową realizację udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i jej nieprzerwanego udzielania. Określenie w umowie sposobu doręczania korespondencji ma również służyć procedurom kontroli umów, które prowadzi powiat.

Zastrzeżono, że suma wynagrodzeń wynikających z umów zawieranych przez powiat w celu realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej nie może przekroczyć kwoty dotacji, o której mowa w art. 73 ust. 2, 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 umowy zawieranej z organizacją pozarządową w zakresie nieuregulowanym w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, znajdzie zastosowanie art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Umowa jest zawierana na okres dwóch lat.

Analogicznie jak dotychczas w umowie zawieranej z organizacją pozarządową albo organizacją pozarządową prowadzącą poradnię prawną, podmiotom tym powierza się również zadania z zakresu edukacji prawnej, realizowane w związku z problemami zgłaszanymi w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt, w szczególności w formach, o których mowa w art. 22 ust. 2 projektu ustawy. Nowym rozwiązaniem w stosunku do obowiązującej ustawy jest wskazanie, że w powyższych umowach powiat może określić preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej lub tematykę edukacji prawnej, uwzględniając powiatowe priorytety, o których mowa w art. 33 ust. 3 projektu ustawy, oraz priorytety tematyczne edukacji prawnej określone przez Ministra

Sprawiedliwości, o których mowa w art. 69 ust. 4 projektu ustawy (art. 41 ust. 2 i 3 projektu ustawy). Wskazane rozwiązania będą na podstawie art. 42 ust. 4 projektu ustawy stosowane przy umowach zawieranych z uczelnią lub organizacją pozarządową prowadzącą poradnię prawną. Rozwiązania te mają służyć zapewnieniu spójności tematyki edukacji prawnej na poziomie lokalnym, aby zapewnić większy nacisk na rozwój świadomości prawnej.

Ponadto do uczelni i organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną będą stosowane również art. 372 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, jak i odpowiednio art. 221 lub art. 250–252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Przepisy te znajdą zastosowanie w przypadku zlecenia prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej poradni prawnej prowadzonej przez organizację pozarządową oraz uczelnię, w tym uczelnię niepubliczną, która nie należy do jednostek sektora finansów publicznych. Art. 221 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, że „Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki.”. Natomiast art. 372 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce umożliwia jednostce samorządu terytorialnego przyznanie uczelni środków finansowych na wykonywanie zadań uczelni wymienionych w katalogu określonym w art. 11 tej ustawy, który zgodnie z art. 88 projektu ustawy zostanie uzupełniony o nowe fakultatywne zadanie uczelni prowadzącej kształcenie w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie naukowej nauki prawne w formie jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo – polegające na uczestniczeniu w nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie i formach określonych w przepisach projektowanej ustawy.

Art. 250–252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych dotyczą zaś umowy o udzielenie dotacji celowej oraz zwrotu dotacji niewykorzystanej w danym roku budżetowym. Takie sytuacje dotyczą momentu, kiedy dyżur nie został zrealizowany. Wówczas dotacja powinna zostać zwrócona w terminie do 31 stycznia kolejnego roku.

Z kolei w art. 42 projektu ustawy wskazano, że powiat powinien realizować zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej określone w projektowanej ustawie z uwzględnieniem:

- 1) zapewnienia najlepszych efektów w odniesieniu do poniesionych nakładów;
- 2) potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym w zakresie lokalizacji punktów i godzin ich otwarcia;

- 3) zapewnienia warunków lokalowych o porównywalnym standardzie na terenie powiatu, umożliwiających zachowanie poufności udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej.

Ponadto przewidziano, że wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej udziela tej pomocy starannie i rzetelnie oraz w sposób zrozumiały dla osoby uprawnionej.

Natomiast organizacja pozarządowa oraz uczelnia lub organizacja prowadząca poradnię prawną działająca w oparciu o przepisy ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej powinna: stosować standardy obsługi i wewnętrzny system kontroli jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej, zapewnić ciągłość realizacji zadania w okresie zawarcia umowy oraz w przypadku realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej – oferować zróżnicowanie form i tematyki, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia ich dostępności.

W związku z zaangażowaniem prawniczych samorządów zawodowych w system nieodpłatnej pomocy prawnej, na okręgowe rady adwokackie i okręgowe rady radców prawnych nałożono obowiązek wyznaczania odpowiednio radców prawnych i adwokatów, w sposób zapewniający ciągłość udzielanej pomocy i dopasowanie ich specjalizacji zawodowej do potrzeb beneficjentów tego systemu pomocowego.

Nadzór nad realizacją zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej powierzono właściwemu wojewodzie, który winien kierować się w swoich czynnościach nadzorczych: efektywnością, rzetelnością i jakością realizacji zadania, prawidłowością wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, przy jednoczesnym prowadzeniu dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Przepisy te mają stanowić realizację postulatów NIK i przyczyniać się do stałego podnoszenia jakości i efektywności udzielanej pomocy.

Przepisy przewidują także fakultatywne upoważnienie ustawowe, które umożliwia Ministrowi Sprawiedliwości określenie standardów udzielania i organizowania nieodpłatnej pomocy prawnej z uwzględnieniem konieczności zapewnienia wysokiej jakości obsługi osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Podobnie jak w ramach obowiązującej ustawy powiat, zgodnie z art. 43 projektowanej ustawy, będzie zobowiązany do przygotowania listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa, dostępnego dla mieszkańców powiatu. Przepis ten określa otwarty katalog podmiotów, które powinny zostać ujęte na tej liście, tj. podmioty i instytucje świadczące poradnictwo rodzinne, psychologiczne, pedagogiczne, z zakresu pomocy społecznej, w sprawie rozwiązywania

problemów alkoholowych i innych uzależnień, w sprawie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach interwencji kryzysowej, dla bezrobotnych, dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także z zakresu praw konsumentów, praw dziecka, praw pacjenta, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, prawa podatkowego, dla osób w sporze z podmiotami rynku finansowego i inne, w tym informacje o tematycznych infoliniach oraz innych formach poradnictwa świadczonego za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej, a także nieodpłatną pomoc prawną ze wskazaniem harmonogramu pracy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej wraz z ich ewentualną specjalizacją. Regulacja ta była przewidziana w dotychczasowej ustawie. Art. 43 projektu ustawy stanowi jedynie uporządkowanie tej materii w zakresie informacji, które mają zostać zamieszczone na tej liście. Wskazuje ponadto obowiązek powiatu do udostępniania listy w Biuletynie Informacji Publicznej, a także jej aktualizowania i podawania informacji dotyczących sposobu dokonywania zgłoszeń na dyżury (telefonicznie pod numerem telefonu wskazanym przez powiat i numer telefonu, z wykorzystaniem usługi udostępnionej przez Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem strony internetowej, za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej lub w punkcie) oraz sposobów udostępnienia tej informacji (w punktach, na stronach internetowych urzędu starostwa powiatowego i urzędów gmin na obszarze powiatu, w sposób zwyczajowo przyjęty na terenie powiatu). Przygotowanie listy jednostek poradnictwa ma służyć zapewnieniu podstawowej koordynacji systemów wsparcia dla obywateli oraz umożliwiać poinformowanie osoby, która nie spełnia kryteriów określonych w niniejszej ustawie o innych istniejących formach pomocy.

W art. 44 projektowanej ustawy zawarto upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia:

- 1) szczegółowego sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej, realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej, realizacji zadań, o których mowa w art. 37 ust. 4 projektu ustawy, w szczególności wymogi dotyczące lokalu, w którym będzie usytuowany punkt,
- 2) wzoru informacji i oświadczenia, o których mowa w art. 23 ust. 5,
- 3) wzorów karty pomocy i uproszczonej karty pomocy, o których mowa w art. 45,
- 4) sposobu i trybu gromadzenia i przekazywania opinii osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnej pomocy;
- 5) szczegółowego zakresu i sposobu przekazywania zbiorczej informacji, o której mowa w art. 47 oraz jej wzoru,

6) szczegółowego sposobu i zakresu przekazywania oceny, o której mowa w art. 55 ust. 2 – przy jednoczesnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia równego i otwartego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym osób ze szczególnymi potrzebami, szerokiej informacji o dostępnych formach poradnictwa, konieczności zachowania poufności przy udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i konieczności zapewnienia kompletności informacji o wykonaniu zadania oraz możliwości wykazania problemów prawnych i społecznych, których dotyczy udzielana nieodpłatna pomoc prawna, konieczności zapewnienia odpowiednich standardów obsługi oraz odpowiednich standardów jakości oraz możliwości przeprowadzenia recenzji kwalifikowanej pomocy prawnej na podstawie karty pomocy. W tym akcie wykonawczym zostaną określone zobowiązania wykonawców oraz powiatów w procesie udzielania i dokumentowania pomocy oraz niezbędne wzory dokumentów, z których będą korzystać osoby udzielające i korzystające z pomocy.

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

W rozdziale 6 projektu ustawy zawarto regulację dotyczącą dokumentowania udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, ochrony danych osobowych oraz obowiązków informacyjno-promocyjnych związanych z realizowaniem zadań z zakresu edukacji prawnej.

Aby zachować wymogi poufności i tajemnic prawnie chronionych moduł systemu, w którym znajdują się karty pomocy i uproszczone karty pomocy będzie niezależny od modułu systemu w zakresie oświadczeń, do którego będzie miał dostęp zarząd powiatu. Osoba uprawniona będzie mogła zdecydować, czy składa swoje oświadczenie do zarządu powiatu czy składa je w punkcie, czy używa usługi udostępnionej przez Ministra Sprawiedliwości. Dane dotyczące osób, które korzystają z systemu będą zbierane na podstawie oświadczeń tych osób i będą przechowywane w odrębnym module. Wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej będzie otrzymywał informację o fakcie złożenia oświadczenia oraz dane dotyczące tego, czy dana osoba korzysta z pomocy wskazując kryterium dochodowe określone w art. 8 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, czy też zalicza się do jednej z grup osób uprawnionych wymienionych w art. 8 ust. 1 pkt 2–9 projektu ustawy. 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 zachowania poufności i tajemnic ustawowo chronionych.

Osobno będą przechowywane 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;

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. Mogą stanowić podstawę koniecznych korekt w systemie i weryfikacji prawdziwości danych. Dane te zostały ograniczone, zgodnie z zasadą minimalizacji. Dane dotyczące zapisów i liczby wizyt pozwalają weryfikować wykorzystanie limitów przez osoby uprawnione. Dane o odmowach pozwolą weryfikować skalę sytuacji, w których do systemu zgłaszają się osoby nieuprawnione. Dane pochodzące z oświadczeń pozwolą zbudować profil osób korzystających z pomocy, co będzie pozwalało ewentualnych decyzji na podstawie danych z dowodów.

W odrębnym, zbiorze – niezawierającym danych osobowych – będą przechowywane dane dotyczące udzielonej pomocy dokumentowane w kartach pomocy oraz dane dotyczące edukacji prawnej. Takie dane są w formie zanonimizowanej zbierane już w obecnie funkcjonującym systemie. Karty te nadal będą miały postać zanonimizowaną. Utworzenie dwóch odrębnych zbiorów danych ma przyczynić się do zachowania obowiązków wynikających z zachowania poufności i ochrony klienta z powodu tajemnicy zawodowej.

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. Dzięki tym danym będzie można również zaplanować inne interwencje np.: szkolenia dla wykonawców z najbardziej popularnych lub niszowych dziedzin prawa. Podobnie jak w przepisach obowiązującej ustawy wskazuje się, że każdy przypadek udzielenia pomocy dokumentuje się w systemie teleinformatycznym, podobnie jak każdy przypadek odmowy udzielania nieodpłatnej pomocy.

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, jako że odnosi się wyłącznie do informacji prawnej i dotyczy wyłącznie zgłoszonej sprawy, zgodnie z art. 45 ust. 4 projektu ustawy zawiera wskazanie 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. Te ostatnie dane będą generowane automatycznie przez system teleinformatyczny.

Karta pomocy służy do dokumentowania kwalifikowanej pomocy prawnej i zawiera bardziej rozbudowany katalog danych. Będą to dane dotyczące samej sprawy, nie zaś dane dotyczące osoby, której pomoc jest udzielana. Podobnie jak kartach pomocy przewidzianych w dotychczasowym systemie nieodpłatnej pomocy prawnej 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, danych dotyczących punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia. Te ostatnie dane będą generowane automatycznie przez system teleinformatyczny, pozostałe będzie jak dotychczas uzupełniał wykonawca.

Karty będą dokumentowane elektronicznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, z wyjątkiem części obejmującej opinię osób uprawnionych, która będzie mogła być przekazywana również przez wypełnienie ankiety w miejscu świadczenia pomocy.

Podobnie jak aktualnie, karta pomocy i uproszczona karta pomocy będą zawierały część, która zawiera opinię osoby uprawnionej i będą dokumentowane drogą elektroniczną za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, z wyjątkiem części obejmującej opinię osoby uprawnionej o udzielonej pomocy, która może być przekazywana przez osoby uprawnione przez wypełnienie ankiety w miejscu świadczenia pomocy lub przekazywana drogą elektroniczną albo bezpośrednio do urzędu starostwa powiatowego. Konieczność zasięgnięcia opinii klientów o udzielonej pomocy stanowi jedną z wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczących organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej. Opinia osób uprawnionych ma wspierać koordynatorów powiatowych w realizacji zadań, zaś wyniki opinii klientów mogą stanowić jedno z kryteriów otwartego konkursu ofert na prowadzenie punktów.

Analogicznie jak w dotychczasowej regulacji przewidziano przepisy dotyczące zapewnienia przez powiat możliwości przechowywania dokumentacji przedstawionej przez osobę uprawnioną w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej. Dokumentację dotyczącą udzielonej kwalifikowanej pomocy prawnej przechowuje się w punkcie w warunkach uniemożliwiających dostęp do niej osób trzecich. Wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej może dołączyć dokumenty osoby uprawnionej, z którymi zapoznał się podczas udzielania kwalifikowanej pomocy prawnej, w formie zanonimizowanej do karty pomocy.

Przewidziano, że starosta przekazuje kwartalnie w systemie teleinformatycznym informacje związane z realizacją zadań na obszarze powiatu do Ministra Sprawiedliwości za pośrednictwem właściwego wojewody. Terminy na przekazywanie danych zostaną utrzymane zgodnie z dotychczasowymi rozwiązaniami. Wskazano, że starosta może upoważnić wicestarostę lub innych członków zarządu powiatu czy pracowników do przekazywania zbiorczej informacji (art. 47 ust. 3 projektu ustawy). Przewiduje się, że potwierdzenie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego informacji o gotowości sporządzonej zbiorczej informacji jest równoznaczne z oświadczeniem o kompletności i prawidłowości danych zawartych w zbiorczej informacji (art. 47 ust. 4 projektu ustawy). Wskazano również, że w informacji za pierwszy kwartał kolejnego roku przekazuje się dane o tym, ile osób wzięło udział w działaniach z edukacji prawnej w roku poprzednim (art. 47 ust. 5 projektu ustawy).

Powyższe rozwiązania zawarte w art. 47 ust. 3 i 4 projektu ustawy 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 (art. 47 ust. 6 projektu ustawy).

Dodatkowo wskazano, że w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie organizacja pozarządowa, także uczelnia lub organizacja pozarządowa prowadząca poradnię prawną, podają liczbę osób, które wzięły udział w działaniach z zakresu edukacji prawnej. Ponieważ sprawozdanie to jest składane po 30 dniach od dnia realizacji zadania, a zatem w styczniu kolejnego roku starosta przekazuje w zbiorczej informacji za pierwszy kwartał kolejnego roku informacje o liczbie osób, które wzięły udział w działaniach z zakresu edukacji prawnej lub były odbiorcami tych działań.

Zgodnie z art. 49 projektu ustawy Minister Sprawiedliwości będzie prowadził systemu teleinformatyczny w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji

działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2026 r. poz. 1241), zapewniający funkcjonalności służące do obsługi realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Przewiduje się, że system teleinformatyczny dotychczas prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości, o którym mowa w art. 7a obecnej ustawy, stanie się z dniem wejścia w życie ustawy systemem teleinformatycznym w rozumieniu nowej ustawy (art. 93 projektu ustawy).

W art. 49 ust. 2 wskazano grupy osób, których dane będą przetwarzane w systemie teleinformatycznym: osób zgłaszających się na wizytę i korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej, osób reprezentujących organizacje pozarządowe, okręgowe rady adwokackie lub rady okręgowych izb radców prawnych, pracowników urzędów starostw powiatowych i urzędów wojewódzkich, osób reprezentujących uczelnie lub organizacje pozarządowe prowadzące poradnie prawne, studentów i wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej, o których mowa w art. 23 ust. 2 projektu ustawy i recenzentów, o których mowa w art. 60 projektu ustawy. Celem tej regulacji jest określenie osób, których dane będą przetwarzane w systemie teleinformatycznym, celem zapewnienia zgodności z zasadami dotyczącymi ochrony danych osobowych.

Natomiast w art. 49 ust. 3 wskazano zamknięty katalog danych, które będą przetwarzane w systemie teleinformatycznym: imię i nazwisko, numer PESEL, data urodzenia, seria i numer dowodu osobistego stwierdzającego tożsamość – służące do identyfikacji każdej z osób, dane o liczbie osób pozostających z osobą uprawnioną we wspólnym gospodarstwie domowym – służą do przeliczenia dochodu na członka gospodarstwa domowego, adres miejsca zamieszkania lub pobytu osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, adres poczty elektronicznej – dotyczy przede wszystkim wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej oraz urzędników, którzy realizują zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz w przypadku beneficjentów pomocy jeżeli osoba zgłaszająca się wyrazi na to zgodę, podobnie jak w przypadku informacji o numerze telefonu, która może być przetwarzana także w celu zgłoszenia się w przypadku porad zdalnych, numer wpisu na listę radców prawnych lub aplikantów radcowskich, o której mowa w art. 52 ust. 4 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych lub listę adwokatów lub aplikantów adwokackich, o której mowa w art. 49 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze – w przypadku wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej, dane dotyczące sprawy, z którą zgłasza się osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej. Celem przetwarzania tych danych jest zapewnienie

prawidłowej realizacji świadczenia usług i realizacji umów w systemie, z zachowaniem zasady rozliczalności.

W powyższym katalogu danych przetwarzanych w systemie teleinformatycznym wskazano również dane:

- a) 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,
- b) 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 art. 20a ust. 2 tej ustawy.

Dane te dotyczą użytkowników systemu, którzy będą uwierzytelniać się za pośrednictwem tych środków. Po pierwsze będą to wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej, po drugie osoby, które będą chciały złożyć oświadczenie za pośrednictwem usługi udostępnionej przez Ministra Sprawiedliwości.

Rolę administratora danych osobowych przetwarzanych w systemie pełni: Minister Sprawiedliwości, zarządy powiatów, starostowie oraz wojewodowie w zakresie realizowanych zadań wynikających z projektu ustawy (art. 49 ust. 4 projektu ustawy).

Okres przetwarzania danych wynosi 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym zakończono realizację zadań wynikających z ustawy (art. 49 ust. 5 projektu 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.

W art. 50 projektu 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/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.). Wynikają one zarówno z funkcji administratora systemu, jak i administratora danych osobowych.

Ocenę skutków dla ochrony danych osobowych prezentuje Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy.

Ponadto wskazano katalog działań podejmowanych przez Ministra Sprawiedliwości w celu zapewnienia utrzymania i rozwoju systemu teleinformatycznego: zapewnianie ochrony przed nieuprawnionym dostępem do systemu teleinformatycznego; zapewnianie integralności danych w systemie teleinformatycznym i dostępności systemu teleinformatycznego dla podmiotów realizujących zadania związane z nieodpłatną pomocą prawną, przeciwdziałanie uszkodzeniom systemu teleinformatycznego, określanie zasad bezpieczeństwa przetwarzanych danych osobowych, zapewnianie rozliczalności działań dokonywanych na danych zawartych w systemie teleinformatycznym i poprawności danych przetwarzanych w systemie. Są to zadania, które są związane z obowiązkami administratora systemu wynikającymi z przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz z wymogów dotyczących cyberbezpieczeństwa.

Nowym rozwiązaniem w stosunku do obowiązującej ustawy jest wprowadzenie w art. 51 projektu ustawy regulacji określającej komu może zostać utworzone w systemie teleinformatycznym konto użytkownika: 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.

Przewiduje się, że autoryzacja użytkowników systemu teleinformatycznego, która powinna być rozumiana jako autoryzacja w rozumieniu art. 3 pkt 27 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne – przydzielenie osobie fizycznej lub prawnej, uprawnień w systemie teleinformatycznym po jej pozytywnym uwierzytelnieniu lub potwierdzenie woli realizacji czynności w postaci elektronicznej przez uwierzytelnionego użytkownika za pomocą dodatkowych danych, będzie następowała po zastosowaniu środka identyfikacji elektronicznej którym mowa w art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ma to poprawić rozliczalność działań podejmowanych w systemie.

W art. 52 projektu ustawy określono tryb postępowania z oświadczeniem, które składa osoba ubiegająca się o uzyskanie kwalifikowanej pomocy prawnej. Z ust. 1 wynika, że wykonawca nieodpłatnej pomocy prawnej zobowiązany jest do przekazania zarządowi powiatu oświadczenia, o którym mowa w art. 16, złożonym w formie pisemnej w punkcie lub w trakcie wizyty, o której mowa w art. 13, w terminie 10 dni od dnia odebrania. Jeżeli oświadczenie zostało złożone zarządowi powiatu, za pomocą systemu teleinformatycznego, wówczas zarząd

powiatu udostępnia informację o złożeniu takiego oświadczenia wykonawcy w postaci elektronicznej, w systemie teleinformatycznym, wraz z informacją o wybranym przez osobę składającą oświadczenie rodzaju kwalifikowanej pomocy prawnej, jeżeli osoba składająca oświadczenie ją określiła. Odbieranie oświadczeń przez wykonawcę normują przepisy dotyczące obowiązków wykonawców. Obywatel może zatem złożyć oświadczenie za pośrednictwem formularza elektronicznego udostępnionego przez Ministra Sprawiedliwości albo w postaci papierowej do starostwa lub przyjść z wypełnionym oświadczeniem bezpośrednio na dyżur wykonawcy, który udziela kwalifikowanej pomocy prawnej. Zapewnienie tych kanałów dostępu ma zapewnić sprawny dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej.

Oświadczenia, złożone w postaci pisemnej, zarząd powiatu przechowuje w warunkach uniemożliwiających dostęp osób nieuprawnionych przez rok, a następnie przez okres 5 lat, aż do momentu archiwizacji. Oświadczenia w postaci elektronicznej przechowuje się w systemie teleinformatycznym. Oświadczenia przechowuje się przez okres 5 lat od końca roku kalendarzowego, w którym oświadczenie zostało sporządzone i archiwizuje po upływie tego okresu na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164, z późn. zm.). Administratorami danych osobowych zawartych w oświadczeniu są Minister Sprawiedliwości i zarząd powiatu w zakresie realizowanych zadań wynikających z ustawy.

W art. 53 projektu ustawy zawarto regulację wskazującą, że materiały dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej oznacza się obligatoryjnie znakiem graficznym identyfikującym nieodpłatną pomoc prawną. Materiały te fakultatywnie będą mogły być oznaczane znakami graficznymi identyfikującymi powiat oraz informacją o źródle finansowania (np. „sfinansowane z budżetu państwa”). Dotyczy to oznaczenia punktów, ulotek, materiałów wywieszanych w punkcie czy informacji zawartych na stronach internetowych oraz listy poradnictwa. We wcześniejszych przepisach ten sam obowiązek przewidziano wobec materiałów z zakresu edukacji prawnej. Ponadto w powyższym przepisie ujęto upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru graficznego identyfikującego nieodpłatną pomoc prawną oraz szczegółowego sposobu oznaczania materiałów informacyjno-promocyjnych i materiałów wytworzonych w ramach edukacji prawnej, z uwzględnieniem rodzaju, postaci i wielkości tych materiałów. Oznaczenie materiałów w zależności od rodzaju materiału – film, materiał graficzny, plakat czy inny rodzaj nośnika jest stosowane m. in. w ramach przyznawania dotacji ze środków Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju

Spółczeństwa Obywatelskiego<sup>15)</sup> oraz zgodnie z przepisami wykonawczymi wydanymi na podstawie art. 35d ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Głównym celem tej regulacji jest zapewnienie rozpoznawalności usług na poziomie krajowym.

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

W celu umożliwienia powiatom realizacji zaleceń NIK dotyczących przeprowadzania, co najmniej raz w roku, analiz skali udzielanej pomocy w poszczególnych punktach w celu optymalizacji pomocy świadczonej mieszkańcom powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz identyfikacji ewentualnych barier w dostępie do tej pomocy oraz zapewnienia kontroli realizacji powierzonych zadań z ww. zakresu, w projektowanych przepisach przewidziano mechanizmy, które mają za zadanie umożliwić realizację tych wytycznych. Zgodnie z proponowanymi przepisami powiat monitoruje sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i organizowania zadań z zakresu edukacji prawnej w powiecie. Z uwagi, że zadania przewidziane w projekcie ustawy będą wykonywane w cyklach dwuletnich, to także w takich okresach należy dokonać oceny jego realizacji.

Zgodnie z projektowanym art. 54 ust. 2 monitorowanie ma obejmować:

- 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 standardów, o których mowa w art. 42 projektu ustawy, oraz standardów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 42 ust. 6 projektu ustawy, o ile zostały określone.

Proponuje się, aby starosta raz na dwa lata przekazywał wyniki monitorowania właściwemu wojewodzie, a wojewoda przekazywał informacje z monitorowania do Ministra Sprawiedliwości (art. 54 ust. 3 projektu ustawy).

W projektowanej regulacji zawarto fakultatywne upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych kryteriów i sposobu monitorowania udzielania organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, z uwzględnieniem

---

<sup>15)</sup> <https://niw.gov.pl/dla-beneficjentow/zasady-promocji-i-oznakowania-zadan-publicznych-dla-umow-podpisanych-od-17-04-2024-r/>

konieczności zapewnienia odpowiedniej jakości pomocy i zakresu monitorowania wskazanego w art. 54 ust. 2 projektu ustawy.

Powiat jest obowiązany również do analizowania opinii osób uprawnionych o udzielonej pomocy, w szczególności o wszelkich nieprawidłowościach (art. 55 ust. 1 projektu ustawy), jak również złożonych skarg i sposobu ich załatwienia, w kontekście pracy wykonawców, którzy działają na jego terenie. Analizując tę pracę powinien również wziąć pod uwagę wyniki monitorowania i kontrolę realizacji umowy, o której mowa w art. 56 projektu ustawy, jeżeli została przeprowadzona. Stanowi to również realizację wytycznych Rady Europy, które zachęcają do stosowania ankiet, grup fokusowych, mechanizmów skargowych, samooceny prawników oraz danych z systemów zarządzania sprawami, a następnie do analizy tych danych.

Proponuje się, aby starosta corocznie przekazywał okręgowej radzie adwokackiej, radzie okręgowej izby radców prawnych, organizacji pozarządowej, uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną informację zawierającą ocenę realizacji obowiązków wykonanych przez wskazanych przez nie wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu. Podkreślić należy, że analiza i ocena nie może dotyczyć treści udzielanych porad.

Podobnie jak w dotychczasowych przepisach w projekcie ustawy przewidziano regulacje dotyczące kontroli sposobu wykonywania umów. Kompetencje te będą przysługiwały powiatowi, niemniej jednak nie tylko w zakresie realizacji umów przez organizacje pozarządowe i wykonawców wyznaczonych przez radę okręgowej izby radców prawnych lub okręgową radę adwokacką, uczelnię lub organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną, a zatem również przez wykonawców, którzy działają w imieniu i na rzecz tych podmiotów.

W przypadku kontroli organizacji pozarządowej, a na tych samych zasadach uczelni lub organizacji prowadzącej poradnię prawną, powiat może weryfikować również czy organizacja działa zgodnie ze standardami, które zadeklarowała jako obowiązujące w momencie wpisu na listę podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa prowadzoną przez wojewodę oraz czy posiada umowy zawarte z osobami o odpowiednich kwalifikacjach (art. 56 ust. 2 projektu ustawy).

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 i kontroli

dokumentacji zawartej w systemie teleinformatycznym nieodpłatnej pomocy prawnej oraz weryfikacji danych o logowaniu z systemu teleinformatycznego (art. 56 ust. 3 projektu ustawy).

Zgodnie z art. 57 ust. 1 projektu 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 lub radcom prawnym, o których mowa w art. 38 ust. 2 projektu ustawy;
- 3) uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną – w przypadku powierzenia przez powiat tym podmiotom prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, o którym mowa w art. 37 ust. 3 projektu ustawy.

W terminie 14 dni podmioty, które były kontrolowane mogą przedstawić wyjaśnienia i zastrzeżenia do protokołu kontroli. Protokół doręcza się w sposób określony we właściwej umowie lub porozumieniu. W przypadku przyjęcia zastrzeżeń zarząd powiatu dokonuje zmiany w protokole kontroli lub wnioskach albo zaleceniach, zaś w przypadku odrzucenia przedstawia dodatkowe uzasadnienie. W protokole zarząd powiatu określa 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.

Kryteria kontroli i jej zakres określają obszary, które zgodnie z projektowanymi regulacjami ma monitorować powiat, a w przypadku organizacji pozarządowej, również art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, który wskazuje, że organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności:

- 1) stopnia realizacji zadania;
- 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania;
- 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Odpowiednio te same przepisy znajdują zastosowanie do uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną, zgodnie z przepisami ustawy i zawartą umową, co wynika z odesłania do art. 250 ustawy o finansach publicznych, w przepisach dotyczących zawierania umów. Celem tych regulacji jest wdrożenie zaleceń NIK dotyczących systemu nieodpłatnej pomocy w obszarze sposobu realizacji zadań.

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.

W przypadku zaprzestania spełniania przez odpowiednio organizację pozarządową lub uczelnię lub organizację pozarządową prowadzącą poradnię prawną warunku, o którym mowa w:

- 1) w art. 63 ust. 2 pkt 2 lub ust. 3 pkt 2 – posiadania umów zawartych z osobami posiadającymi kwalifikacje do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej – powiat nie zawiera umowy z organizacją pozarządową lub uczelnią albo organizacją pozarządową prowadzącą poradnię prawną albo rozwiązuje ją ze skutkiem natychmiastowym;
- 2) w art. 63 ust. 2 pkt 3 lub ust. 3 pkt 3 – dawania gwarancji należytego wykonania zdania – powiat nie zawiera umowy z organizacją pozarządową lub uczelnią albo organizacją pozarządową prowadzącą poradnię prawną albo rozwiązuje ją z zachowaniem dwutygodniowego okresu wypowiedzenia umowy.

Możliwość niezawarcia umowy oznacza, że jeżeli zarząd powiatu prowadził kontrolę w okresie bezpośrednio poprzedzającym okres, w którym prowadzone były konkursy na kolejne 2 lata realizacji zadania, to stwierdzenie uchybień może skutkować nie zawarciem umowy z kontrolowanym, który nie uzupełnił tych uchybień.

Aby zapewnić ciągłość realizacji zadań w systemie wprowadzono regulację postulowaną w 2024 r. dotyczącą możliwości powierzenia punktów kolejnej organizacji pozarządowej, jeżeli organizacja, która została wybrana uchyła się od zawarcia umowy albo umowa została rozwiązana.

Wprowadzono również mechanizm analogiczny do obowiązującej ustawy tzn., jeżeli do 30 listopada roku poprzedzającego rok, w którego dotyczyłoby powierzenie prowadzenia punktów nie została wyłoniona organizacja pozarządowa lub poradnia prawna do jego prowadzenia albo powiat rozwiąże umowę z organizacją lub poradnią to wówczas punkty powierza się adwokatom lub radcom prawnym wyznaczonym przez właściwego dziekana w trybie, o którym mowa w art. 38 ust. 3 projektu ustawy (art. 59 projektu ustawy).

Aby zapewnić możliwość nadzoru nad realizacją zadań wojewodom przewidziano, że o każdym przypadku niezawarcia lub rozwiązania umowy informuje się wojewodę, a w przypadku radcy prawnego lub adwokata, także radę okręgowej izby radców prawnych celem wyznaczenia zastępcy lub wyznaczenia kolejnego wykonawcy nieodpłatnej pomocy prawnej w trybie, o którym mowa w art. 38 ust. 3. (art. 58 projektu ustawy).

Jednocześnie, aby uczynić zadość wymaganiom NIK, która zaleca rozważenie wprowadzenia do systemu mechanizmów pomiaru jego jakości i efektywności, tak aby możliwa była ocena rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a także zapewnione było świadczenie usług w zakresie nieodpłatnej pomocy na jednakowym, możliwie wysokim poziomie profesjonalizmu, znany dotychczas mechanizm recenzji poradnictwa obywatelskiego, wprowadzono jako mechanizm weryfikacji porad prawnych udzielanych w systemie w ramach kwalifikowanej pomocy prawnej. Projektowana grupa przepisów określa tryb działania w tej sprawie.

W art. 60 projektu ustawy wskazano, że kwalifikowana pomoc prawna, z wyłączeniem nieodpłatnej mediacji, podlega recenzji. Wydzielenie kwalifikowanej pomocy prawnej 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.

Wprowadzono również kryteria oceny, które stanowią powtórzenie regulacji dotychczas obowiązujących w stosunku do poradnictwa obywatelskiego. Recenzent nieodpłatnej pomocy prawnej dokonuje recenzji udzielonej kwalifikowanej pomocy prawnej pod kątem: jasności i zrozumiałości opisu problemu i udzielonej pomocy, adekwatności udzielonej pomocy do zgłoszonego problemu prawnego, a także kompletności przedstawionego rozwiązania w relacji do zaprezentowanego problemu oraz czasu przeznaczanego na kwalifikowaną pomoc prawną, uwzględniając realizację standardów, o których mowa w art. 42 ust. 2 projektu ustawy lub standardów określonych przepisach wydanych na podstawie art. 42 ust. 6 projektu ustawy.

Kolejny przepis określa tryb wyznaczania recenzentów. 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 udzielania poradnictwa prawnego dla osób uprawnionych do kwalifikowanej pomocy prawnej. Samorządy będą weryfikowały te kryteria, a w sposób szczegółowy tryb wyboru i zgłaszania recenzentów zostanie określony w regulaminie przez krajowe organy stanowiące samorządów zawodów prawniczych. Aby uniknąć recenzowania porad przez osoby, które prowadzą działalność na tym samym terenie i są zrzeszone w tej samej okręgowej izbie radców prawnych lub izbie adwokackiej, właściwa rada dołącza do listy oświadczenia kandydatów zawierające wyrażenie zgody na podjęcie czynności recenzenta oraz określenie województwa, w którym kandydat podejmuje aktywność zawodową.

Minister Sprawiedliwości do 31 sierpnia każdego roku publikuje listę kandydatów na recenzentów kwalifikowanej pomocy prawnej w Biuletynie Informacji Publicznej i zamieszcza w nich również informację o województwie, w którym kandydat podejmuje aktywność zawodową.

Do 30 września każdego roku powiat zawiera umowy z wybranymi kandydatami na recenzentów. Starosta przekazuje do właściwego wojewody informacje o zawartych umowach. Recenzje są dokonywane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, dlatego nie jest konieczne by recenzent stawiał się w danej jednostce.

Następnie zarząd powiatu dokonuje za pośrednictwem systemu teleinformatycznego w sposób losowy wyboru 1 % kart pomocy kwalifikowanej pomocy prawnej, z wyłączeniem kart dotyczących nieodpłatnej mediacji, udzielonych do momentu przekazania recenzji i przekazują recenzentom te karty w sposób uniemożliwiający identyfikację wykonawców. Pseudonimizacja kart przekazanych do recenzji będzie stanowiła funkcjonalność systemu teleinformatycznego.

Przepisy ustawy określają jedynie ogólne kryteria oceny, które zostaną uszczegółowione przez Ministra Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia. W tym rozporządzeniu zostanie także określony tryb współpracy powiatu z recenzentami, uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiednich standardów obsługi osób uprawnionych oraz odpowiednich standardów jakości recenzji, w tych ich jednolitą metodologię, a także potrzebę sformułowania wniosków dotyczących efektywności i usprawniania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Recenzje mają służyć zapewnieniu informacji o tym, jakiego rodzaju pomoc jest udzielana i wpływać na sposób udzielana pomocy dostarczając informacji o tym, jakie problemy

występują najczęściej w trakcie udzielania pomocy. Ocena przez recenzentów wskazanych przez samorządy zawodowe zapewnia współdziałanie z tymi organami w celu zapewnienia jakości systemu.

Ważnym elementem dotychczas obowiązującego systemu, który wspierał tworzenie się środowiska organizacji wyspecjalizowanych w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej stanowiły listy wojewody. Warunkiem bowiem startu w otwartych konkursach ofert było dokonanie wpisu na listę wojewody. Wprowadzona regulacja ma za zadanie powiełać dotychczas obowiązujące rozwiązanie z uwzględnieniem możliwości dokonania wpisu na listę także uczelni lub organizacji pozarządowej prowadzącej poradnię prawną. Dzięki procedurze wpisu i wykreśleń z listy dokonuje się negatywna selekcja, a podmioty które nie realizują prawidłowo swoich zobowiązań, nie mają miejsca w systemie.

Warunki wpisu oraz tryb wpisu i wykreślenia pozostają analogiczne jak w dotychczas obowiązującej ustawie. Nowością jest wprowadzenie możliwości wpisu na listę organizacji pozarządowej lub uczelni prowadzącej poradnię prawną. Taka uczelnia lub organizacja musi posiadać co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań polegających na udzielaniu porad prawnych i informacji prawnych przez studentów co najmniej trzeciego roku studiów magisterskich na kierunku prawo działających pod nadzorem osób spełniających kryteria wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej, mieć zawartą umowę z osobami uprawnionymi do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, oraz mediatorem, powinna dawać gwarancję należytej realizacji zadania oraz opracować i stosować standardy obsługi i system kontroli jakości udzielanej pomocy. Tożsame pozostają również przepisy o wykreśleniu organizacji i jej wykluczeniu na okres dwóch lat. Przepisy uzupełniono jedynie o normę wskazującą, że listy wojewodów są również dostępne w systemie teleinformatycznym, co zapewnia już aktualna wersja systemu.

Analogicznie jak w obowiązującej ustawie odmowa wpisu na listę wojewody będzie następowała w drodze decyzji.

Określono katalog dokumentów, jakie do wniosku wpis na listę wojewody powinna dołączyć organizacja pozarządowa lub uczelnia lub organizacja pozarządowa prowadząca poradnię prawną:

- 1) dokumenty potwierdzające spełnianie warunku, o którym mowa w art. 63 ust. 2 pkt 1 lub ust. 3 pkt 1 projektu ustawy, w tym na żądanie wojewody, informację o sposobie i okresie, w którym wykonywała zadania wiążące się z udzielaniem porad prawnych, informacji prawnych lub prowadzeniem mediacji;

- 2) listę osób spełniających wymagania, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 24 ust. 1 projektu ustawy, z którymi zawarto umowy, o których mowa w art. 63 ust. 2 pkt 2 lub ust. 3 pkt 2 tego projektu;
- 3) pisemne zobowiązanie do zapewnienia realizacji zadania w sposób, o którym mowa w art. 63 ust. 2 pkt 3 lub ust. 3 pkt 3 projektu ustawy;
- 4) dokument opisujący standardy obsługi i wewnętrzny system kontroli jakości, o których mowa w art. 63 ust. 2 pkt 4 lub ust. 3 pkt 4 projektu ustawy.

Ponadto, podobnie jak w dotychczasowej regulacji, przewidziano obowiązek dostarczenia aktualnej listy wykonawców, z tym, że w celu usunięcia dotychczasowych rozbieżności interpretacyjnych doprecyzowano, że chodzi o wykonawców, z którymi organizacja ma zamiar współpracować w kolejnym roku. Nowością jest fakt, że wykreślenie organizacji będzie mogło nastąpić zarówno wówczas, kiedy organizacja nie przekazała tej listy, jak i wówczas, kiedy nie przekazała jej w terminie. Te rozwiązania mają służyć temu, aby na poziomie wojewodów weryfikowane były formalne kryteria możliwości złożenia oferty, co odciąża komisje na poziomie powiatowym. Ponieważ realizacja tego zadania wymaga wykwalifikowanego zespołu to przedstawienie wojewodzie listy osób współpracujących umożliwia zweryfikowanie zdolności danej organizacji do realizacji tego działania.

Listy mają charakter publiczny, aby informację o weryfikacji danej organizacji na terenie danego województwa mogły być pozyskane w prosty sposób. Publikowanie informacji o wykreśleniu umożliwia również kontrolę realizacji zadań dotyczących zawierania i wypowiedzania umów.

Wreszcie przewidziano upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do kompleksowego uregulowania w drodze rozporządzenia szczegółowego trybu kontroli i kryteriów kontroli, w przypadkach, o których mowa w art. 56 projektu ustawy, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia odpowiednich standardów obsługi oraz odpowiednich standardów jakości nieodpłatnej pomocy prawnej, a także potrzeby sformułowania wniosków dotyczących efektywności wykorzystania środków publicznych i usprawniania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Następnie wprowadzone zostały przepisy, które określają zadania Ministra Sprawiedliwości w ramach koordynacji i nadzoru nad systemem nieodpłatnej pomocy prawnej.

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, w zakresie ustawy;
- 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.

Centralny poziom realizacji tych zadań zapewnia najlepszą efektywność ich realizacji. Koordynacja odbywa się przez przekazywanie wojewodom informacji o rozwiązaniach danych problemów systemowych, nadzór przez dokonywanie oceny realizacji zadania – na podstawie danych z systemu teleinformatycznego, czy inicjowaniu postępowań kontrolnych. W ramach upowszechniania wiedzy prowadzone są działania promocyjne i edukacyjne. Minister Sprawiedliwości udziela również wyjaśnień dotyczących działania systemu. Priorytety tematyczne edukacji prawnej mają zapewnić ukierunkowanie, a przez to poprawiać skuteczność działań dotyczących edukacji prawnej. Minister będzie również prowadził analizy, badania i prace rozwojowe w sprawach dotyczących systemu

Podobnie jak w dotychczasowych przepisach, w ramach nadzoru Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, uwzględniając zarówno zbiorcze informacje przekazane przez starostów i wojewodów, jak i informacje związane ze skargami zgłoszonymi w toku realizacji zadań. Minister 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 z ostatnich dwóch lat Minister Sprawiedliwości określa w drodze obwieszczenia priorytety tematyczne edukacji prawnej. Obwieszczenie to jest publikowane w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Celem publikacji tych priorytetów ma być zapewnienie łatwego dostępu dla wszystkich podmiotów realizujących zadania z zakresu edukacji prawnej, zarówno powiatów jak i NGO.

### **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”. Celem jej działania będzie zapewnienie Ministrowi

Sprawiedliwości adekwatnego wsparcia w realizacji zadań określonych w ustawie. Członków Rady będzie powoływał i odwoływał Minister Sprawiedliwości, a także będzie wskazywał jej przewodniczącego. Członka Rady, będącego przedstawicielem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Minister Sprawiedliwości powołuje i odwołuje na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zaś członka Rady, będącego przedstawicielem Rzecznika Praw Obywatelskich, powołuje i odwołuje na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Do zakresu działania Rady będą 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.

Proponuje się, aby Rada składała się z:

- 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) jednego przedstawiciela ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, jednego przedstawiciela ministra właściwego do spraw administracji publicznej i jednego przedstawiciela ministra właściwego do spraw finansów publicznych;
- 4) przedstawiciela Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – podobnie jak w Radzie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej, o której mowa w art. 17 ust. 1 obowiązującej ustawy;
- 5) trzech przedstawicieli Ministra Sprawiedliwości;
- 6) przedstawiciela 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 projektu ustawy lub nieodpłatnej pomocy prawnej.

Skład Rady ma odzwierciedlać listę podmiotów, które są uczestnikami systemu. Ważnym uzupełnieniem tego składu ma być zapewnienie w Radzie przedstawiciela Rzecznika Praw Obywatelskich – który ma reprezentować stanowisko beneficjentów pomocy.

Za udział w pracach Rady wynagrodzenie nie będzie przysługiwać. Na wniosek członków Rady, zamieszkałych poza miejscem obrad Rady, będzie przyznawany zwrot kosztów podróży i zakwaterowania, na zasadach określonych w przepisach na ich wniosek, przyznaje się zwrot kosztów podróży i zakwaterowania na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy. Obsługę organizacyjno-techniczną Rady będzie zapewniał urząd obsługujący Ministra Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości nada regulamin określający tryb pracy Rady w drodze zarządzenia.

Przepisy te uwzględniają dotychczasowe regulacje w tym zakresie, z wyjątkiem przepisów dotyczących przedstawicieli organizacji pozarządowych. Członków Rady będących przedstawicielami organizacji pozarządowych będzie wskazywała Rada Działalności Pożytku Publicznego na wniosek Ministra Sprawiedliwości. W tym celu będzie ona przeprowadzała postępowanie konkursowe, w którym wyłoni czterech kandydatów na przedstawicieli, spośród których Minister Sprawiedliwości wybierze dwóch członków w skład Rady. Jeżeli będzie wymagane uzupełnienie składu Rady znajdzie zastosowanie ta sama procedura.

Działania Rady mają na celu wspieranie Ministra Sprawiedliwości i rozwoju usług nieodpłatnej pomocy. Rada ma stanowić forum współpracy pomiędzy różnymi podmiotami współpracującymi w systemie.

### **Finansowanie nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**

W kolejnym rozdziale 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. Wprowadzając system nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej w 2015 r., wskazywano, że głównym problemem jest brak skoordynowania tego systemu na poziomie krajowym. Dlatego 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. Dotacja będzie udzielana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Umowy na prowadzenie punktów będą zawierane przez powiaty na dwa lata (art. 41 ust. 1 projektu ustawy). 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. Przedłużenie okresu, na który zawierane są umowy stanowi postulat zarówno powiatów, jak i organizacji pozarządowych, które wskazują, że rokroczne konkursy i wybór organizacji utrudniają zapewnienie stabilności działania. Wysokość dotacji jest ustalana corocznie przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, w trybie i terminach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Podstawę ustalenia dotacji na dany punkt podobnie jak dotychczas stanowi kwota bazowa. Kwota ta jest ustalana corocznie w drodze rozporządzenia, które wydaje Minister Sprawiedliwości mając na względzie: limity wydatków, o których mowa w art. 100, oraz potrzebę zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i adekwatnego wynagrodzenia za realizację tych zadań.

Realizując zalecenia NIK, która wskazała, że rozważenia wymaga, po dokonaniu analiz, wprowadzenie możliwości dostosowywania czasu i częstotliwości dyżurów do rzeczywistego zainteresowania poradami mieszkańców oraz uwzględniając postulaty organizacji pozarządowych w projektowanych rozwiązaniach postanowiono zaproponować nowy sposób obliczania mnożnika, który będzie służył do ustalenia liczby punktów przypadających na każdy powiat. Uwzględnienie tych postulatów ma również zapobiec zjawisku pustych dyżurów – czyli dyżurów, na których nie pojawił się ani jeden beneficjent.

Takie sytuacje miały miejsce głównie w punktach zlokalizowanych w małych miejscowościach lub tzw. powiatach obwarzankowych. Zgodnie z wynikami analiz przeprowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości i rozmów z koordynatorami powiatowymi okazywało się, że beneficjenci zamiast skorzystać z pomocy w miejscu najbliższym swojego zamieszkania korzystali z usług oferowanych w powiatach grodzkich lub miastach na prawach powiatu, aby zachować więcej prywatności, w momencie korzystania z pomocy.

Rozwiązanie tego problemu przedstawiły w drodze petycji w grudniu 2025 r. organizacje pozarządowe reprezentujące dużą część organizacji działających w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej.

Mnożnik oblicza się w ten sposób, że średnią roczną liczbę kart pomocy i uproszczonych kart pomocy, o których mowa w art. 45, 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 projektu ustawy, dzieli się przez jednolitą ogólnopolską normę poradniczą dla nieodpłatnej pomocy prawnej, zwaną dalej „normą poradniczą”. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrągla się 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 ze wzorem liczba punktów nie może być mniejsza niż 2 i większa niż 35.

Kolejny przepis określa sposób ustalania normy poradniczej. Podstawę do jej obliczenia stanowi 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, przy czym wartość normy poradniczej zaokrągla się 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. Minister Sprawiedliwości, ogłasza normę poradniczą w drodze obwieszczenia biorąc pod uwagę tak określoną podstawę oraz, limity wydatków, o których mowa w art. 100 projektu ustawy, a także potrzebę zapewnienia równego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, efektywnego wykorzystania środków publicznych oraz zapewnienia adekwatnego wynagrodzenia za udzielanie pomocy. Norma będzie publikowana w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, raz na dwa lata, nie później niż dnia 30 czerwca roku poprzedzającego pierwszy rok, którego dotyczy obwieszczenie. W projekcie ustawy określono sposób podziału poszczególnych elementów dotacji, wskazując, że jest ona przeznaczana:

- 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 powierzone w trybie, o którym mowa w art. 41 ust. 2 projektu ustawy.

W stosunku do regulacji obowiązującej ustawy zwiększono o 1 % kwotę kosztów na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej, zmniejszając o 1 % kwotę przeznaczoną na wynagrodzenia. To zmniejszenie nie powinno wpłynąć na obniżenie wynagrodzeń, gdyż przy wykorzystaniu limitu wydatków i zmniejszeniu liczby punktów kwota bazowa powinna wzrosnąć.

Zmiany w podziale wynikają z liczby obowiązków, która została nałożona na powiaty, przy czym ze względu na zmianę wysokości kwoty bazowej, która będzie wynikała ze zmniejszenia liczby punktów, wielkości kwot przeznaczonych na poszczególne elementy ulegną zwiększeniu, jednak zostanie to dokonane w ramach limitu wydatków, określonego w tej ustawie. Na recenzje ma być przeznaczone zwiększenie kwoty dotacji o 1 %. Mają one pokryć finansowanie dokonania recenzji 1 % usług z zakresu kwalifikowanej pomocy prawnej.

### **Zmiany w przepisach**

W niniejszej ustawie przewidziano zmiany w przepisach, w których dotychczas obecne było odwołanie do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

W zakresie zmiany w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego podobnie jak dotychczas, fakt skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej nie będzie mógł stanowić przyczyny oddalenia wniosku o przyznanie pełnomocnika z urzędu.

W ustawie z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze wprowadzono zmianę w przepisie wskazującym, że zadaniem samorządu zawodowego adwokatów jest współdziałanie z samorządem powiatowym w zakresie realizacji zadań określonych w projektowanej ustawie.

Wprowadzono również odpowiednią zmianę do art. 58 pkt 12 lit. 1 ww. ustawy przewidującego w zakresie działania Naczelnej Rady Adwokackiej uchwalania regulaminów dotyczących zasad wyznaczania adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, dokumentowania tej pomocy oraz zasad wyznaczania kandydatów na recenzentów. Regulamin ten ma uwzględniać wymagania określone w przepisach ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej dotyczące warunków i trybu wyznaczania tych osób.

Analogicznie uregulowano ten zakres spraw w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Zmiana dotyczy art. 41 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, który

wskazuje, że do zadań samorządu zawodowego radców prawnych należy współdziałanie z samorządem powiatowym w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie. Krajowa Rada Radców Prawnych, podobnie jak Naczelna Rada Adwokacka uzyskuje kompetencje do określenia w regulaminie, przyjmowanym w drodze aktu prawa wewnętrznego, zasad wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, dokumentowania tej pomocy oraz zasad wyznaczania kandydatów na recenzentów. Przy czym regulamin powinien uwzględniać wymagania określone w przepisach ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej dotyczące warunków, zasad i trybu wyznaczania tych osób.

Zmiany do ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego dotyczą zmiany przepisów w zakresie przyznania obrońcy z urzędu. Skorzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej na zasadach określonych w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej nie może stanowić przesłanki odmowy wyznaczenia takiego obrońcy.

Przewidziano również zmianę przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Zamiast dotychczasowego doprecyzowania, że dział sprawiedliwość obejmuje sprawy nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w obowiązującej ustawie, wskazano, że dział sprawiedliwość będzie obejmował sprawy nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.

Zmiany do ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, podobnie jak w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, dotyczą instytucji obrońcy z urzędu. Doprecyzowano, że skorzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej na zasadach określonych w niniejszej ustawie nie może stanowić przesłanki odmowy wyznaczenia takiego obrońcy. Analogiczna zmiana została również wprowadzona do procedury sądowno-administracyjnej, w zakresie wyznaczenia pełnomocnika z urzędu w ramach zmian przewidzianych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

W ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzono regulację dotyczącą usunięcia przymiotnika „nieodpłatnego” z określenia „poradnictwa obywatelskiego” oraz przyznania Radzie Działalności Pożytku Publicznego kompetencji do przeprowadzenia postępowania konkursowego, w którym zostaną wyłonieni przedstawiciele organizacji pozarządowych, będący kandydatami do Rady. Mimo rezygnacji w niniejszej ustawie z usług poradnictwa obywatelskiego, nie dokonuje się zmiany katalogu zadań publicznych dotyczącego poradnictwa obywatelskiego z art. 4 pkt 22a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Nadal bowiem w sferze zadań

publicznych możliwe będzie na podstawie odrębnych przepisów np.: art. 46 ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639, z późn. zm.), świadczenie poradnictwa obywatelskiego. Z przepisu usuwa się jedynie określenie, że jest to „nieodpłatne poradnictwo obywatelskie”. Możliwa jest bowiem realizacja zadania publicznego w zakresie poradnictwa obywatelskiego np. w zakresie szkoleń będzie przewidywała częściową lub całkowitą odpłatność za taką usługę. W tym zakresie swoboda wyboru tego czy to poradnictwo jest świadczone nieodpłatnie czy też zadanie publiczne jest realizowane w ramach nieodpłatnej czy odpłatnej działalności pożytku publicznego, powinno zostać pozostawione danej organizacji realizującej to zadanie.

W ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej została wprowadzona regulacja, która zastępuje dotychczasowe odesłanie do obowiązującej ustawy, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim oraz edukacji prawnej. Znalazło to odzwierciedlenie w przepisie art. 8 ust. 1 pkt 8 projektowanej ustawy.

W ustawie z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi w przepisie, w którym dotychczas odwoływano się do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim oraz edukacji prawnej uwzględniono odpowiednio tytuł niniejszej ustawy.

Zmiany w ustawie z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej wyłączają obowiązek pobierania opłaty skarbowej w przypadku wydawania zaświadczeń przez naczelnika urzędu skarbowego, w sytuacji, kiedy takie zaświadczenie będzie wydawane dla celów udowodnienia kryterium majątkowego w niniejszej ustawie. Takie zwolnienie jest uzasadnione przyznaniem świadczenia osobom, które nie mogą sobie pozwolić na odpłatne wsparcie, a zatem osobom niezamożnym.

Zmiana w ustawie z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce dotyczy uwzględnienia uczelni prowadzących akademickie poradnictwo prawne jako organizatorów nieodpłatnej pomocy prawnej w przypadku, o którym mowa w art. 37 ust. 3 projektu ustawy. W ustawie tej dokonano zmiany analogicznej do obowiązującego aktualnie brzmienia jej art. 11 ust. 4 odnoszącego się do uczelni prowadzących kształcenie w zakresie nauk medycznych lub nauk o zdrowiu albo w zakresie nauk weterynaryjnych, które mogą uczestniczyć w sprawowaniu opieki medycznej albo weterynaryjnej w zakresie i formach określonych w przepisach o działalności leczniczej albo przepisach o zakładach leczniczych dla zwierząt. Zgodnie z projektowanym przepisem art. 11 ust. 4a ww. ustawy uczelnie prowadzące kształcenie w dziedzinie nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne w formie

jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo, będą mogły uczestniczyć w realizowaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie i formach określonych w projektowanych przepisach.

W ustawie z dnia 11 czerwca 2026 r. o osobach starszych i koordynacji opieki długoterminowej zaproponowano uzupełnienie katalogu usług wsparcia w ramach bonu senioralnego, o których mowa w art. 25 tej ustawy, o działania polegające na zapewnieniu udzielania wsparcia w dokonywaniu zapisów na nieodpłatną pomoc prawną i informowaniu o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz działaniach z zakresu edukacji prawnej.

### **Przepisy epizodyczne, przejściowe, dostosowujące i końcowe**

W rozdziale 9 projektu ustawy określono na pierwsze dwa lata obowiązywania ustawy – rok 2028 i 2029:

- 1) kwotę bazową będącą podstawą ustalenia dotacji na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej;
- 2) normę poradniczą służącą ustaleniu liczby punktów;
- 3) 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, o którym mowa w art. 16 projektu ustawy.

Kwota bazowa została wyliczona w oparciu o założenie wykorzystania maksymalnego limitu wydatków w 2028 r. i pozostawienie jej na co najmniej takim samym poziomie w 2029 r. Jednolita norma poradnicza przyjęta do ustalenia wyznaczenia liczby punktów wynosi 500. Jako podstawę wyliczenia normy przyjęto dane z systemu teleinformatycznego o liczbie usług za lata 2024-2025. Norma ta może podlegać aktualizacji po zakończeniu sprawozdawczości za 2026 r. Liczba punktów w każdym z powiatów została obliczona zgodnie z algorytmem opisanym w art. 74 ustawy dla obliczenia mnożnika kwoty bazowej. Przewiduje się zatem, że w skali kraju liczba punktów będzie wynosiła 1252 punkty. W każdym punkcie liczba godzin pomocy będzie wynosiła przeciętnie 1004. Oznacza to, że w kraju będzie dostępne około 1257 000 godzin pomocy. Aktualnie realizowanych jest około 500 tys. usług, z których w 2025 r. ok. 93 % trwało do jednej godziny. Szacuje się zatem, że udostępnienie tej liczby godzin pomocy pozwoli zaspokoić popyt na nieodpłatną pomoc prawną.

Przewidziano również, że Minister Sprawiedliwości może przekazać składniki majątkowe w celu uzupełnienia lub wyposażenia punktów. Przekazanie tych składników majątkowych ma

nastąpić na podstawie umowy. Jest to spójnie z art. 47 ust. 1 ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1684, z późn. zm.).

Ponadto projektodawca przewidział regulacje ochronne dla osób, które spełniają kryteria doradcy obywatelskiego, określone w obowiązującej ustawie. Organizacja pozarządowa, której powierzono prowadzenie punktu, będzie mogła zatrudnić w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy osobę, która posiada wykształcenie wyższe inne niż prawnicze, korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, na podstawie przepisów dotychczasowych ukończyła z oceną pozytywną szkolenie z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego lub uzyskała zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności w tym zakresie wydane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego. Osoba ta będzie składała organizacji pozarządowej oświadczenie na okoliczność, o której mowa w ust. 1 pkt 3, pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywego oświadczenia. Osoba składająca oświadczenie jest obowiązana do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Oświadczenie będzie dokumentowane w systemie teleinformatycznym.

Organizacja pozarządowa, która zamierza zatrudnić jako wykonawcę osobę, która posiada uprawnienia doradcy obywatelskiego, dołącza do wniosku o wpis na listę wojewody, o której mowa w art. 63, dokumenty potwierdzające spełnienie przez tę osobę wymagań przewidzianych dla niej w projekcie ustawy oraz listę adwokatów lub radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej w powierzonym do prowadzenia punkcie, z którymi ma zawarte umowy, a w zakresie nieodpłatnej mediacji – listę mediatorów, którzy będą w tym punkcie udzielać nieodpłatnej mediacji, z którymi ma zawarte umowy.

Deklarację organizacji pozarządowej dotyczącą współpracy z doradcami obywatelskimi odnotowuje się na liście, o której mowa w art. 63. Informacje o zamiarze współpracy z osobami posiadającymi uprawnienia doradcy obywatelskiego organizacja wskazuje również w ofercie przedstawianej w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przeprowadzanym na powierzenie prowadzenia punktów.

Przewidziano również przepis przejęcia przez dotychczasowy system teleinformatyczny przewidziany w art. 7a obowiązującej ustawy funkcji systemu teleinformatycznego w rozumieniu projektowanej ustawy.

Określono również obowiązek przechowywania w systemie teleinformatycznym kart pomocy zgromadzonych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy przez okres 5 lat od dnia wejścia w życie nowej regulacji.

Wskazano, że informację o liczbie osób, które uczestniczyły w działaniach z zakresu edukacji prawnej podawaną w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego, o którym mowa w art. 18 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, przekazuje się po raz pierwszy w 2029 r.

Zbiorną informację o realizacji zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1 obowiązującej ustawy, w 2027 r. starosta przekaze 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 ma pełnić swoje obowiązki do powołania Rady.

Przewiduje się, że Minister Sprawiedliwości Radę w trybie określonym w projektowanej ustawie w okresie 8 miesięcy od dnia jej wejścia w życie 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.

Określono również przepisy dotyczące rozstrzygnięć w postępowaniu o wpis na listę wojewody, o której mowa w art. 11d uchylanej ustawy.

Zaproponowano, aby postępowanie 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 uchylanej ustawy, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie projektowanej regulacji było umarzane.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto wobec postępowania sądowoadministracyjnego dotyczącego zaskarżenia decyzji w sprawie wpisu lub wykreślenia na listę wojewody, o których mowa w art. 11d uchylanej ustawy, w zakresie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prowadzenia nieodpłatnej mediacji wszczętego i niezakończanego przed dniem wejścia w życie projektu ustawy.

Natomiast do postępowań o wpis lub wykreślenie z listy wojewody, o których mowa w art. 11d uchylanej ustawy, w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zaproponowano, aby stosowano przepisy projektowanej regulacji.

Wskazano, 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, o której mowa w art. 16 dotychczasowej ustawy, za rok 2027.

Wskazano termin określenia po raz pierwszy przez Ministra Sprawiedliwości priorytetów edukacji prawnej, biorąc pod uwagę wyniki oceny, która jest sporządzana na podstawie dotychczasowych przepisów.

Ponadto przewidziano, że do ustalenia wysokości dotacji, o którym mowa w art. 73 ust. 2, 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 r.;
- 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 r.;
- 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.

W przepisach określono również maksymalne limity wydatków niniejszej ustawy zgodnie z art. 50 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Limity wydatków są określone na podstawie wskaźników makroekonomicznych przyjętych dla planowania

budżetowego i są wymagane jako element projektów ustaw przygotowanych przez Radę Ministrów.

Przewiduje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2028 r., z wyłączeniem przepisów dotyczących postępowania w sprawie powierzenia prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a także związanych z nimi przepisów dotyczących organizowania nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności:

- 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 radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu, umów zawieranych przez powiat z adwokatem lub radcą prawnym wskazanym przez okręgową radę adwokacką lub radę okręgowej izby radców prawnych, organizacją pozarządową lub uczelnią lub organizacją prowadzącą poradnię prawną, zapewniającymi udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, list organizacji pozarządowych, uczelni i organizacji pozarządowych prowadzących poradnie prawne uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa, a także przepisów dotyczących określenia przez Ministra Sprawiedliwości priorytetów tematycznych edukacji prawnej – które wejdą w życie z dniem 30 lipca 2027 r.;
- 3) przepisu zawierającego upoważnienie ustawowe do określenia kwoty bazowej będącej podstawą ustalenia dotacji, który wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2030 r. – ze względu na określenie wysokości kwoty bazowej w projekcie ustawy na 2 pierwsze lata obowiązywania nowej regulacji (2028 i 2029 rok); rozporządzenie w tej sprawie po raz pierwszy powinno zostać wydane jesienią 2029 r. – w terminie, który umożliwi powiatom przeprowadzenie procedury wyłonienia podmiotów udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej w 2030 i 2031 r. i jednocześnie będzie powiązany z rozpoczęciem nowego roku budżetowego;
- 4) przepisu zawierającego upoważnienie dla Ministra Sprawiedliwości do ogłoszenia w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, raz na dwa lata, jednolitej ogólnopolskiej normy poradniczej dla nieodpłatnej

pomocy prawnej – który wejdzie w życie z dniem 30 kwietnia 2029 r. z uwagi, że w projekcie ustawy określono normę poradniczą przyjętą dla ustalenia liczby punktów w 2028 i w 2029 roku.

Nie ma możliwości zastosowania alternatywnych w stosunku do projektowanych rozwiązań środków, które umożliwiałyby osiągnięcie zamierzonego celu.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej. Z tego względu projekt ten nie wymaga w opinii projektodawców przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

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.).

Projekt nie zawiera przepisów technicznych, zatem nie podlega notyfikacji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).

Projekt nie podlegał dokonaniu oceny OSR przez koordynatora OSR w trybie § 32 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404).

Zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów 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 celu spełnienia wymogów, o których mowa w § 42 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, projekt ustawy został skierowany do koordynatora OSR.

Projekt ustawy nie dotyczy warunków określonych w uchwale nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M.P. poz. 205).