

DAWID DANILUK

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

NORMATYWNY MODEL FUNKCJONOWANIA PUNKTÓW NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ I NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO W TEORII I W PRAKTYCE

1. WPROWADZENIE

Ustawa z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej¹ określa normatywny model systemu nieodpłatnej pomocy w Polsce. W pierwszej części opracowania zostaną przedstawione teoretyczne założenia tej ustawy. W części badawczej zostanie podjęta próba odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy normatywny model funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest w praktyce realizowany. Badania zostaną oparte na zgromadzonym przez Ministerstwo Sprawiedliwości materiale źródłowym obejmującym lata 2022-2024. Dane zostały pozyskane od wojewodów i podległych im jednostek samorządu terytorialnego – powiatów oraz miast na prawach powiatu. Dotyczą one trudności z naborem adwokatów i radców prawnych do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej powierzonych przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych. Ryzyka

¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1534; dalej: u.n.p.p.

unieruchomienia punktów lub poszczególnych dyżurów w punktach oraz trudności w zapewnieniu ciągłości ich funkcjonowania między innymi z uwagi na nierozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert, braku zawarcia umowy z jednostką samorządu terytorialnego przez organizację pozarządową lub rozwiązania zawartej umowy z przyczyn określonych w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej...

W celu odpowiedzi na podstawowe pytanie badawcze dotyczące realizacji normatywnego modelu funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zostały sformułowane pomocnicze pytania badawcze o następującej treści:

1. Ile punktów pozostało nieuruchomionych, ewentualnie ile dyżurów w punktach pozostało nieobsadzonych?
2. Czy odnotowano przypadki rezygnacji organizacji pozarządowych wyłonionych w otwartych konkursach ofert z realizacji zadań publicznych?
3. Czy odnotowano przypadki braku wyłonienia przez samorządy prawnicze, adwokatów i radców prawnych do prowadzenia punktów oraz rezygnacji wyłonionych wykonawców przed zawarciem umowy z jednostką samorządu terytorialnego lub po jej zawarciu?

Odpowiedzi na powyższe pytania będą dotyczyły badanego okresu – ostatnich trzech lat funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy (2022-2024).

2. FUNKCJONOWANIE PUNKTÓW W ŚWIECIE USTAWY

O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ... – ASPEKTY TEORETYCZNE

Normatywny model funkcjonowania punktów określa art. 8 ust. 3 u.n.p.p., zgodnie z którym udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu podczas dyżuru trwającego co najmniej cztery godziny dziennie, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy.

Organizacja systemu stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, finansowane z budżetu państwa, z części pozostawionej

do dyspozycji wojewodom poprzez udzielanie dotacji celowej powiatom (art. 19 ust. 1 u.n.p.p.)². Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczone są w punktach prowadzonych przez przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych (radców prawnych i adwokatów) oraz organizacje pozarządowe prowadzące działalność pożytku publicznego³. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej lub/i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zlokalizowane są na obszarze całego państwa. Połowa punktów powierzona jest do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowa organizacjom pozarządowym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 1 u.n.p.p.). W przypadku gdy na powiat przypadają dwa punkty, przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych powierza się prowadzenie jednego punktu, a prowadzenie drugiego zostaje powierzone organizacji pozarządowej, która udziela nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w tym punkcie w wymiarze czasowym wskazanym w umowie z jednostką samorządu terytorialnego (art. 11 ust. 1a u.n.p.p.). Jeśli na powiat przypadają trzy punkty organizacji pozarządowej, zostaje powierzone prowadzenie dwóch z nich, z których jeden przeznacza się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 2b u.n.p.p.). Należy zgodzić się z Filipem Czernickim, że „konstrukcja systemu konfliktuje środowisko organizacji pozarządowych i samorządów adwokackiego i radcowskiego, przeciwstawiając sobie oba rodzaje podmiotów”⁴.

² Zob. szerzej K. BANDARZEWSKI, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. STEC, S. PŁĄZEK, Warszawa 2017, s. 24-28.

³ Na temat zakresu podmiotowego i przedmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zob. J. WEGNER, B. WRÓBLEWSKI, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 6/2021, s. 9-14.

⁴ F. CZERNICKI, *Tezy dotyczące reformy dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, zwolnienia z kosztów sądowych i zapewnienia pełnomocnika z urzędu*, «Radca Prawny. Zeszyty Naukowe» 4/2024, s. 136.

Powiat co roku zawiera porozumienia dotyczące świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu. W porozumieniu określa się między innymi liczbę adwokatów i radców prawnych mających udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie powiatu, biorąc pod uwagę potrzebę zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w realizacji zadania oraz zobowiązanie ze strony samorządów prawniczych do imiennego wskazywania prawników oraz ich zastępców, wyznaczonych do wykonania zadania (art. 10 ust. 1 u.n.p.p.). Organizacje pozarządowe wybierane są corocznie przez jednostki samorządu terytorialnego w otwartych konkursach ofert, o których stanowi ustawa z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵. Konkursy przeprowadza się jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.)⁶. W przypadku gdy do dnia 30 listopada danego roku organizacja pozarządowa nie zostanie wyłoniona, umowa z organizacją pozarządową nie zostanie zawarta albo zostanie rozwiązana, punkt zostaje powierzony do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym (art. 11 ust. 12 w związku z art. 10 ust. 2 u.n.p.p.).

W punktach powierzonych do prowadzenia przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych „nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat lub radca prawny, a w szczególności uzasadnionych przypadkach z ich upoważnienia aplikant adwokacki lub aplikant radcowski” (art. 5 ust. 1 u.n.p.p.). W punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe osobami uprawnionymi do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej są adwokaci i radcy prawni, a ponadto doradcy podatkowi – w zakresie prawa podatkowego (poza sprawami podatkowymi związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej) oraz osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze i uzyskały tytuł

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1491.

⁶ Zob. szerzej D. DANILUK, *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, «Przegląd Prawa Publicznego» 4/2023, s. 91-102.

magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Polsce, posiadają co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, korzystają z pełni praw publicznych, mają pełną zdolność do czynności prawnych. Osoby te nie mogą być również karane za ścigane z oskarżenia publicznego przestępstwo umyślne lub przestępstwo skarbowe⁷. Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje także mediację. Uprawnienia do prowadzenia nieodpłatnej mediacji posiada mediator (art. 11 ust. 3 u.n.p.p.)⁸.

Osobami uprawnionymi do świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego są doradcy. Doradca jest zobligowany posiadać wyższe wykształcenie, ukończyć z oceną pozytywną szkolenie z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo legitymować się doświadczeniem w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskać zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności wydane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkoleń oraz kursów doszkalających z zakresu poradnictwa obywatelskiego. Ponadto doradca powinien spełniać podobne warunki, jak magister prawa uprawniony do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, tzn. korzystać z pełni praw publicznych, mieć pełną zdolność do czynności prawnych, nie być karany za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe (art. 11 ust. 3a u.n.p.p.)⁹. Trzeba nadmienić, że doradca jest zobowiązany do uczestniczenia co roku w kursie doszkalającym. Koszty związane z nabyciem (szkolenie) i posiadaniem uprawnień doradcy (kurs doszkalający) są wysokie. Ze względu na rygorystyczne warunki określone w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej... uprawniona do

⁷ Zdaniem B. Przywory udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej przez osoby, które nie są zrzeszone w żadnym samorządzie zawodowym, budzi wątpliwości konstytucyjne. Zob. B. PRZYWORA, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, s. 365-367.

⁸ Zob. D. DANILUK, *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, «RPEiS» 86.3/2024, s. 101-102.

⁹ Por. B. MAJCHRZAK, *The scope of the concept of "civic counseling" in the Act on free legal aid, free civic counseling and legal education*, [w:] *Free Legal Aid, Theory, Legal Basis and Practice. European Standards*, red. M. GRZYBOWSKI, B. PRZYWORA, A. SYRYT, Berlin 2024, s. 37.

prowadzenia szkoleń oraz kursów doszkalających z zakresu świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest tylko jedna organizacja – Związek Biur Porad Obywatelskich z siedzibą w Warszawie¹⁰.

3. FUNKCJONOWANIE PUNKTÓW W LATACH 2022-2024 – ASPEKTY PRAKTYCZNE

W 2022 r. utworzono 1515 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w kolejnym roku 1493 punkty, w 2024 r. 1489 punktów. Zestawienie liczby punktów z uwzględnieniem ich podziału na prowadzone przez przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych oraz organizacje pozarządowe zostało przedstawione w poniższej tabeli.

Tabela 1. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022-2024 według podmiotu prowadzącego

Rok	Liczba punktów	Liczba i odsetek punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych	Liczba i odsetek punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe
2022	1515	693 (46%)	822 (54%)
2023	1493	701 (47%)	792 (53%)
2024	1489	692 (47%)	797 (53%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości.

W województwie zachodniopomorskim w odniesieniu do punktów powierzonych do prowadzenia przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych problemy występowały głównie w powiecie wałeckim w punkcie zlokalizowanym w Mirosławcu. W 2023 r. dwóch wykonawców zrezygnowało z obsługi punktu, a zwolnione przez nich dyżury nie zostały obsadzone. W 2024 r. punkt funkcjonował w wymiarze

¹⁰ Zob. D. DANILUK, *Finansowe aspekty...*, s. 102.

dwóch dni w tygodniu. Pełnił w nim dyżury adwokat, który zdecydował się pracować jedynie w takim zakresie czasowym. Okręgowa Izba Radców Prawnych w Bydgoszczy nie wyłoniła radców prawnych do prowadzenia punktu. W odniesieniu do organizacji pozarządowych problemy pojawiały się w przypadku prowadzenia punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W powiecie gryfińskim wybrana w otwartym konkursie ofert do realizacji zadania w 2023 r. organizacja pozarządowa nie zawarła umowy z powiatem z uwagi na rezygnację doradcy. W kolejnym roku przyczyną niezawarcia umowy były rezygnacja osób przewidzianych jako zastępcy doradcy oraz niskie wynagrodzenie. W 2023 r. w powiecie myśliborskim organizacja nie zawarła umowy na realizację zadania publicznego także z uwagi na rezygnację doradców. Odnotowano przypadki rozwiązywania umów z adwokatami i radcami prawnymi z uwagi na zbyt dużą odległość od punktu do miejsca zamieszkania prawnika, nowe obowiązki zawodowe lub sprawy osobiste.

Wojewoda warmińsko-mazurski wskazał, że w większości powiatów ciągłość funkcjonowania punktów nie została zakłócona, jednak w niektórych jednostkach samorządu terytorialnego pojawiły się przejściowe trudności w tym względzie spowodowane rezygnacją organizacji pozarządowej z zawarcia umowy z powiatem, niewyłonieniem przez samorządy prawnicze adwokatów i radców prawnych do obsługi punktów, rezygnacją z prowadzenia punktów przez przedstawicieli zawodów prawniczych. Przynajmniej w jednym przypadku przyczyną niezawarcia umowy przez organizację pozarządową był brak woli współpracy ze strony osób uprawnionych do świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (powiat giżycki w 2024 r.). Dyżury w tym powiecie zostały obsadzone przez radców prawnych i adwokatów, którzy świadczyli pomoc w wymiarze czterech dni w tygodniu (dwa dyżury odbywały się ciągu jednego dnia w dwóch lokalizacjach)¹¹. Wojewoda zwrócił uwagę, że jednostki samorządu terytorialnego wskazywały, że

¹¹ <https://pcprgizycko.bip.gov.pl/nieodplatna-pomoc-prawna-dla-mieszkancow-powiatu-gizyckiego/nieodplatna-pomoc-prawna-dla-mieszkancow-powiatu-gizyckiego.html> [dostęp 31 stycznia 2025 r.].

przyczyną trudności w wyłonieniu wykonawców jest zbyt niska kwota dotacji na realizację zadania publicznego¹².

W województwie śląskim zdarzyło się kilka przypadków (w czterech powiatach) unieważnienia otwartego konkursu ofert z uwagi na brak ofert spełniających warunki zawarte w ogłoszeniu lub brak oferentów. Powierzono prowadzenie punktów przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych. Występowały sytuacje, w których adwokaci i radcy prawni rezygnowali z prowadzenia punktów przed zawarciem umowy (50 przypadków) lub w trakcie jej realizacji (60 przypadków). Wśród przyczyn rezygnacji znalazły się między innymi odległość dojazdu, niskie wynagrodzenie, względy osobiste i zdrowotne. Występowały też sytuacje, w których umowy ulegały rozwiązaniu z inicjatywy powiatów, na przykład w związku z niewywiązywaniem się wykonawców z realizacji umowy.

W województwie pomorskim odnotowano dwa przypadki niezawarcia umowy przez organizację pozarządową – w powiecie kartuskim i w powiecie tczewskim. W obu jednostkach umowa dotyczyła prowadzenia punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i jako powody odmowy jej zawarcia podmioty wybrane do realizacji zadań wskazały rezygnację doradców. W 2022 r. punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w powiecie kartuskim nie funkcjonował przez okres około trzech miesięcy z uwagi na rezygnację adwokata i problemy z rekrutacją kolejnych wykonawców, którzy nie przyjmowali zlecenia z uwagi na wysokie koszty dojazdu do punktu¹³.

W województwie świętokrzyskim zdarzały się przypadki nieobsadzenia dyżurów. W punktach w Kielcach (miasto na prawach powiatu) w 2022 r. – trzykrotnie, w 2023 r. – czterokrotnie, w 2024 r. – dwukrotnie. Jedna jednostka samorządu terytorialnego (powiat konecki) zwróciła uwagę, że z roku na rok odnotowuje się coraz mniejsze zainteresowanie obsługą punktów przez przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych, w szczególności adwokatów, z uwagi na niskie wynagrodzenie i koszty dojazdu do punktów. Z analizy informacji przedłożonych przez

¹² Wojewoda warmińsko-mazurski, znak pisma: WK.III.2011.17.2024.

¹³ Wojewoda pomorski, znak pisma: WK-6184.22.2024.PG.

województwa wynika, że pomimo rezygnacji radców prawnych i adwokatów z zawarcia umowy lub w trakcie jej realizacji nie wystąpiły problemy z zapewnieniem ciągłości funkcjonowania punktów¹⁴.

W województwie podlaskim stwierdzono kilka przypadków rezygnacji adwokatów i radców prawnych z zawarcia umowy z jednostką samorządu terytorialnego lub w trakcie jej wykonywania. Przedstawione sytuacje zaistniały w Białymstoku (miasto na prawach powiatu) oraz w powiecie bielskim. W powiecie kolneńskim w 2024 r. Okręgowa Rada Adwokacka w Białymstoku nie wskazała zastępcy głównego wykonawcy, a OIRP w Białymstoku wyznaczyła tylko jednego zastępcę radcy prawnego¹⁵.

Wojewoda podkarpacki wskazał, że z danych uzyskanych z 21 powiatów i 4 miast na prawach powiatu wynika, że nie zaistniały sytuacje nieuruchomienia punktów, jak również dyżurów, które nie zostały obsadzone przez wykonawców. W odniesieniu do dyżurów należy domniemywać, że dotyczy to ciągłości działania punktów, czyli tego, że działały one średnio przez pięć dni w tygodniu. Miasto Przemyśl zgłosiło problem dotyczący zbyt małej liczby adwokatów i radców prawnych wyznaczonych przez samorządy prawnicze. Zdarzały się przypadki, że dyżury nie odbywały się z powodu braku możliwości zapewnienia zastępstwa. „Ponadto wykonawcy z uwagi na inne obowiązki związane z wykonywaniem zawodu decydują się na ich realizację, pozostawiając świadczenie NPP/NPO jako sprawę drugorzędną”¹⁶.

W województwie opolskim nie wystąpiły przypadki nieuruchomienia punktów ani nie zdarzyły się rezygnacje organizacji pozarządowych z zawarcia umów o realizację zadania publicznego czy też ich rozwiązania w trakcie prowadzenia punktu. W powiecie kędzierzyńsko-kozielskim odnotowano sześć przypadków nieobsadzenia dyżurów z powodu braku zastępcy, choć dyżury zostały odpracowane w innym terminie. W powiecie strzeleckim ORA wyznaczyła do prowadzenia punktu w 2024 r. dwóch adwokatów, zamiast wnioskowanych przez

¹⁴ Wojewoda świętokrzyski, znak pisma: PNK.V.021.1.25.2024.

¹⁵ Wojewoda podlaski, znak pisma: RE-I.6180.15.2024.SS.

¹⁶ Wojewoda podkarpacki, znak pisma: S-I.4110.15.2024.PK.

powiat trzech, jednak dyżury zostały objęte w pełnym wymiarze, gdyż jeden z adwokatów objął dwa dyżury zamiast planowanego jednego. Podobnie w powiecie kluczborskim w 2023 r. – z powodu braku osób zainteresowanych obsługą, ORA wyznaczyła do prowadzenia punktu dwóch wykonawców zamiast trzech. W jednostkach samorządu terytorialnego zdarzyło się kilkanaście przypadków rezygnacji przedstawicieli samorządów prawniczych z prowadzenia punktów (w trakcie świadczenia usługi lub jeszcze przed zawarciem umowy), najczęściej z przyczyn osobistych, zdrowotnych lub związanych z niemożnością pogodzenia dyżurów w punkcie z innymi zobowiązaniami zawodowymi oraz z powodu dojazdów¹⁷.

W województwie kujawsko-pomorskim nie odnotowano ani jednego przypadku rezygnacji organizacji pozarządowej z prowadzenia punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zarejestrowano kilkanaście przypadków rozwiązania umów z wyznaczonymi do prowadzenia punktu adwokatami lub radcami prawnymi między innymi z powodów osobistych, zmiany planów zawodowych, wysokich kosztów dojazdu do punktów. W 2024 r. w powiecie świeckim w mobilnym punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej samorządy zawodowe nie wyznaczyły prawników na dyżury w dwóch lokalizacjach – w Warlubiu i w Nowem, z uwagi na brak chętnych do świadczenia usług¹⁸.

W 22 powiatach i miastach na prawach powiatu na obszarze województwa małopolskiego zasadniczo nie odnotowano przypadków nieuruchomienia punktów lub nieobsadzenia dyżurów, rezygnacji organizacji pozarządowych z prowadzenia punktów lub braku wyłonienia prawników przez samorządy zawodowe. W 11 jednostkach samorządu terytorialnego miały miejsce przypadki rozwiązania umów z wykonawcami zazwyczaj z przyczyn osobistych, z uwagi na zdarzenia losowe oraz zbyt dużą odległość od miejsca zamieszkania do punktu świadczenia pomocy. Dwie jednostki (powiat tatrzański i powiat chrzanowski) zwróciły uwagę na spadek liczby organizacji pozarządowych biorących

¹⁷ Wojewoda opolski, znak pisma: PN.I.002.8.2024.AOG.

¹⁸ Wojewoda kujawsko-pomorski, znak pisma: WNK.IV.4110.2.1.2024.DM.

udział w otwartych konkursach ofert. W powiecie suskim w 2023 r. nie wpłynęła żadna oferta na realizację w 2024 r. zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Makowie Podhalańskim oraz punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Jordanowie. Jednostka postuluje, aby pomoc w punktach zlokalizowanych na obszarze powiatu mogli świadczyć radcy prawni zrzeszeni w OIRP w Krakowie, zamiast w OIRP w Katowicach, gdyż w tej ostatniej jest niewiele osób zainteresowanych udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej w powiecie suskim, z uwagi na dużą odległość z miejsca zamieszkania do punktów. W powiecie wadowickim dostrzeżono w ostatnim czasie spadek zainteresowania pełnieniem dyżurów w punktach ze strony radców prawnych i adwokatów¹⁹.

W województwie łódzkim trudności w funkcjonowaniu punktów odnotowano w siedmiu powiatach oraz w Łodzi (miasto na prawach powiatu). Problemy były związane z rezygnacją radców prawnych i adwokatów z pełnienia dyżurów w punktach jeszcze przed zawarciem umowy lub w trakcie jej trwania. Wśród powodów rezygnacji znalazły się między innymi powody osobiste, nadmiar obowiązków zawodowych, duża odległość z miejsca zamieszkania wykonawcy do punktu. W powiecie kutnowskim w 2023 i 2024 r. wystąpiły braki kadrowe w zakresie zastępców radców prawnych z uwagi na brak zgłoszeń w OIRP w Warszawie, choć jak na razie nie zakłóciło to ciągłości działania punktów²⁰.

W województwie mazowieckim spośród 42 powiatów i miast na prawach powiatu 17 jednostek nie zgłosiło wojewodzie trudności w obsadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przez radców prawnych i adwokatów, nie odnotowano rezygnacji z prowadzenia punktów przez organizacje pozarządowe ani przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych. W pozostałych powiatach wskazywano różne trudności, związane najczęściej z rezygnacją adwokatów i radców prawnych z obsługi punktów, problemami z obsadzeniem dyżurów przez adwokata lub radcę prawnego posiadającego jednocześnie uprawnienia mediatora. Wśród przyczyn rezygnacji należy wymienić między innymi powody

¹⁹ Wojewoda małopolski, znak pisma: WN-V.610.9.2024.

²⁰ Wojewoda łódzki, znak pisma: PNIK-I.6180.25.2024.

osobiste, zdrowotne, wysokie koszty dojazdu do punktu, niskie wynagrodzenie. Zdarzały się przypadki nieobsadzenia dyżurów nawet przez dłuższy czas. Powiat gostyński wskazał, że w okresie od 1 stycznia 2024 r. do 10 października 2024 r. jeden dyżur nie został obsadzony z uwagi na brak możliwości stawienia się wyznaczonego radcy prawnego i niemożności zastąpienia go przez pozostałych radców prawnych i adwokatów. W powiecie grodzkim przez styczeń 2024 r. dyżur w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w Żabiej Woli nie odbywał się z uwagi na rezygnację wyznaczonego wykonawcy i konieczność znalezienia następnego. Podobna sytuacja miała miejsce w 2023 r. w powiecie płockim. W powiecie piaseczyńskim w 2024 r. wystąpił problem z uruchomieniem punktu nieodpłatnej pomocy prawnej w Górze Kalwarii z uwagi na brak zainteresowania prowadzeniem punktu przez radców prawnych (jednostka wskazała, że ostatecznie umowę na świadczenie pomocy zawarto 7 lutego 2024 r.). W powiecie płońskim we wrześniu 2024 r. nie obsadzono ośmiu dyżurów w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej z uwagi na absencję radcy prawnego i odmowę zastępstwa przez innego wykonawcę. W związku z problemem z wyznaczeniem nowego wykonawcy przez OIRP w Olsztynie obsługa została powierzona adwokatowi. W powiecie pruszkowskim i siedleckim odnotowano przypadki wypowiedzenia umowy przez powiat wykonawcy wyznaczonemu przez samorząd zawodowy. Wojewoda mazowiecki jako główny powód braku zainteresowania udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej, najczęściej zgłaszany przez powiaty, wskazał zbyt niskie wynagrodzenie wykonawców. Wśród kolejnych przyczyn problemów związanych z ich wyłonieniem wskazał tzw. trudnych klientów, często agresywnych, z zaburzeniami psychicznymi, kierującymi groźby wobec wykonawców. Wojewoda zwrócił uwagę na brak systemowych narzędzi pozwalających zapewnić bezpieczeństwo „osobom świadczącym pomoc w punktach, jak również rozwiązań dających podstawę do odmowy zapisu wyżej wskazanych osób na poradę”²¹.

Wojewoda lubelski odnotował 10 powiatów i miast na prawach powiatu, w których zaistniały sytuacje mające wpływ na funkcjonowanie

²¹ Wojewoda mazowiecki, znak pisma: WP-II.946.31.2024.

punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Problem z obsadzeniem dyżurów zaistniał w powiecie bialskim w 2024 r., w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej powierzonym do prowadzenia adwokatom, z uwagi na rezygnację wykonawców. Jeden z dyżurów (środkowy) nie odbywał się w okresie od 2 stycznia 2024 r. do 31 maja 2024 r. W informacji przekazanej wojewodzie jednostka wskazała, że dyżur poniedziałkowy pozostaje nieobsadzony od 31 marca 2024 r. W powiatach odnotowano przypadki rozwiązywania umów z przedstawicielami prawniczych samorządów zawodowych. Wśród przyczyn rezygnacji pojawiały się powody osobiste, niskie wynagrodzenie, duża odległość od miejsca zamieszkania do punktu. Powiat włodawski zwrócił uwagę na problemy kadrowe. W przypadku rezygnacji któregoś z wykonawców pojawiłyby się trudności w funkcjonowaniu punktu, co wynika z niskich wynagrodzeń i oddalenia punktu od głównych ośrodków. W 2024 r. organizacja pozarządowa prowadząca punkty w powiecie puławskim została wykreślona przez wojewodę z listy podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa lubelskiego. Podobna sytuacja wystąpiła w tym samym roku w Zamościu (miasto na prawach powiatu), prawdopodobnie w odniesieniu do tej samej organizacji²².

Wojewoda lubuski przedłożył informacje od 14 jednostek samorządu terytorialnego – wszystkich powiatów i miast na prawach powiatu. W trzech spośród nich nie odnotowano żadnych trudności związanych z obsadą punktów. W powiecie wschowskim również nie wystąpiła sytuacja tego typu. Niemniej do powiatu docierają sygnały od wykonawców, że udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego staje się z roku na rok „coraz bardziej uciążliwe, pracochłonne i nieopłacalne z uwagi na nieodczuwalny wzrost kwoty bazowej”. Na problem niskich wynagrodzeń zwraca również uwagę miasto Zielona Góra. Powiat międzyrzecki wskazał, że brakuje adwokatów i radców prawnych zainteresowanych udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Powiat sulęciński podkreślił, że od 2022 r. występują problemy z obsadzeniem dyżurów w punkcie powierzonym

²² Wojewoda lubelski, znak pisma: PN-VII.021.69.2024.

do prowadzenia przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych. Z drugiej strony powiat żarski zwrócił uwagę, że z informacji uzyskanych od samorządów prawniczych wynika, że osób chętnych na obsługę punktów w powiecie jest więcej niż miejsc. Odnotowano jednak jeden przypadek rozwiązania umowy przez radcę prawnego z powodu niskiego wynagrodzenia. W powiecie krośnieńskim w 2023 r. punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w Gubinie funkcjonował w wymiarze dwóch dyżurów w tygodniu, z uwagi na brak zainteresowania obsługą przez radców prawnych. Miasto Gorzów Wielkopolski wskazało, że w 2022 r. organizacji pozarządowej została wypowiedziana umowa z uwagi na brak kadry posiadającej uprawnienia do świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Organizacja pozarządowa wybrana do prowadzenia punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2023 r. zrezygnowała z zawarcia umowy ze względu na brak możliwości nawiązania współpracy z doradcami. W powiecie zielonogórskim w 2022 r. wybrana organizacja pozarządowa zrezygnowała z zawarcia umowy o prowadzenie punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego także z uwagi na brak doradców. W powiecie krośnieńskim nie wpłynęła żadna oferta na prowadzenie punktu w 2024 r. Przedstawiciele organizacji pozarządowych wskazywali, że środki finansowe na realizację zadania są niewystarczające²³.

W województwie dolnośląskim w powiecie głogowskim w 2024 r. spośród trzech punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w pełnym wymiarze czasu działał tylko jeden. Drugi punkt funkcjonował przez cztery dni w tygodniu, a trzeci rozpoczął funkcjonowanie 18 marca 2024 r., przy czym pomoc była udzielana tylko raz w tygodniu. W powiecie górowskim w 2023 i 2024 r. punkt nieodpłatnej pomocy prawnej działał przez cztery dni w tygodniu²⁴. W powiecie karkonoskim punkt został uruchomiony z dniem 15 stycznia 2024 r. Opóźnienie wynikało z niewyłonienia organizacji pozarządowej. Na konkurs nie wpłynęła żadna oferta. W 2023 r. w powiecie bolesławickim i w powiecie oławskim wybrana

²³ Wojewoda lubuski, znak pisma: NK-IV.40.32.2024.

²⁴ Odpowiedź na skierowany do powiatu górowskiego wniosek o udostępnienie informacji publicznej, znak pisma: OR.1431.4.2025.

organizacja pozarządowa zrezygnowała z zawarcia umowy o realizację zadania publicznego polegającego na prowadzeniu punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego z uwagi na brak zasobów kadrowych. W powiecie polkowickim w otwartym konkursie ofert na 2024 r. nie wpłynęła żadna oferta. Rok wcześniej organizacja pozarządowa zrezygnowała z zawarcia umowy, czego przyczynę stanowiły kwestie finansowe (zbyt niska dotacja). Na przestrzeni lat 2022-2024 odnotowano dwa przypadki (powiat lubański, powiat zgorzelecki) rozwiązania umowy z organizacją pozarządową z uwagi na wykreślenie jej przez wojewodę dolnośląskiego z listy organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa. Rezygnacje przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych z prowadzenia punktów podyktowane były najczęściej względami osobistymi, wśród przyczyn rezygnacji wskazywano także wysokie koszty dojazdu do punktu oraz kolizję dyżurów z innymi obowiązkami zawodowymi²⁵.

W województwie wielkopolskim w powiecie poznańskim odnotowano wiele przypadków nieobsadzonych dyżurów z powodu choroby wykonawcy, zdarzeń losowych i braku możliwości znalezienia zastępstwa. W 2022 r. nie obsadzono 12 dyżurów, w 2023 r. 54 dyżurów, w 2024 r. 22 dyżurów. Podobne sytuacje miały również miejsce w powiecie wągrowieckim w odniesieniu do kilku dyżurów na przestrzeni danego roku. Tego typu problemy zarejestrowano także w innych powiatach (leszczyńskim, nowotomyskim, pilskim, śremskim). Problemy z naborem radców prawnych i adwokatów odnotowano w pięciu powiatach, ale co do zasady zachowano ciągłość działania punktów. W styczniu 2024 r. nie obsadzono trzech dyżurów w powiecie leszczyńskim. W powiecie nowotomyskim w 2022 r. punkt zaczął działać od 7 lutego, co było po części związane z opóźnieniem naboru w związku z rezygnacją z prowadzenia punktu przez organizację pozarządową. Przypadki niezawarcia umowy przez organizację pozarządową odnotowano w dwóch powiatach – w 2023 r. w powiecie gostyńskim i w 2022 r. w powiecie nowotomyskim. Oba przypadki dotyczyły prowadzenia punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i powodem rezygnacji był brak

²⁵ Wojewoda dolnośląski, znak pisma: PN-IP.40.4.2024.MK.

doradców lub ich wystarczającej liczby. Rezygnacje przedstawicieli prawnych samorządów zawodowych po wyłonieniu wykonawców, jak i po zawarciu umowy podyktowane były na ogół przyczynami osobistymi, zdrowotnymi, zawodowymi, w jednym przypadku *explicite* wskazano, że przyczynę rezygnacji stanowiło niskie wynagrodzenie i duża odległość od miejsca zamieszkania. W powiecie kolskim i pilskim odnotowano po jednym przypadku rozwiązania umowy z winy wykonawcy. Powiat kolski wskazał, że prawnik nie stawiał się na dyżury²⁶.

Analizując przedstawione dane, należy zauważyć, że z pewnością nie są to jedyne przypadki trudności związanych z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022-2024. Przekazywane informacje mogą być niepełne lub niedokładne²⁷. Wskazują jednak na istotne problemy w realizacji zadań określonych w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej...

4. PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, że w praktyce funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego można zaobserwować odejście od normatywnego modelu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze pięciu dni w tygodniu przez cztery godziny dziennie. Taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do dyżurów w punktach prowadzonych przez przedstawicieli prawnych samorządów zawodowych. W niektórych powiatach realizowane one były w mniejszym wymiarze niż określony w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej..., czego przyczynę stanowiły braki kadrowe, co z kolei wynika w dużej mierze z niedofinansowania systemu. Zdiagnozowany problem dotyczył tylko punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych. Organizacje pozarządowe rezygnowały ze składania ofert lub z zawarcia umów

²⁶ Wojewoda wielkopolski, znak pisma: NP.-VI.021.25.2024.

²⁷ Zob. szerzej B.A. SYPNIEWSKA, *Istota, błędy i bariery w komunikowaniu się organizacji*, «Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne» 21/2015, s. 73.

w przypadku, gdy nie były w stanie zapewnić ich prawidłowej realizacji z powodu braku odpowiednich zasobów kadrowych. Prawdopodobnie żadna jednostka samorządu terytorialnego nie wyraziłaby zgody na funkcjonowanie punktu w niepełnym wymiarze czasu, a organizacje pozarządowe nie podejmowały się wykonywania zadania, mając na względzie możliwość rozwiązania umowy przez starostę lub prezydenta miasta z uwagi na jej nieprawidłową realizację. Ustawodawca wymaga bowiem, aby punkt funkcjonował w każdy dzień roboczy. Konsekwencje prawne rozwiązania umowy z organizacją pozarządową są bardzo rygorystyczne. Powodują wykreślenie organizacji pozarządowej z listy podmiotów uprawnionych do prowadzenia punktów i możliwość złożenia wniosku o ponowny wpis dopiero po upływie dwóch lat od dnia rozwiązania umowy. W przypadku powierzenia prowadzenia punktów przedstawicielom prawniczych samorządów zawodowych nie ma takich rygorów. Budzi to uzasadnione wątpliwości co do równego traktowania stron²⁸ i wyjaśnia, dlaczego punkty powierzone organizacjom pozarządowym działały w pełnym wymiarze czasu, w przeciwieństwie do niektórych punktów, do których nabór prowadziły samorządy prawnicze. Wyniki badań wskazują również, że w niektórych punktach prowadzonych przez radców prawnych i adwokatów zaistniał problem w ciągłości ich funkcjonowania. Wśród organizacji pozarządowych odnotowano kilkanaście przypadków niezawarcia umowy, natomiast rozwiązanie umowy miało miejsce tylko w kilku powiatach. Organizacje pozarządowe rezygnowały z reguły z realizacji zadań polegających na prowadzeniu punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Powodem niezawarcia umowy był najczęściej brak doradców. Adwokaci i radcy prawni rezygnowali z dyżurów po wyłonieniu w naborze, jak i po podpisaniu umowy. Jako przyczyny wskazywano najczęściej względy

²⁸ Por. M. ZAWIŚLAK, M. KAŁUŻNY, *Rekomendacje społeczne dotyczące zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*. Wnioski z ogólnopolskiej konferencji „Ewolucja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Polsce”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie ‘Sursum Corda’ w Krynicy-Zdroju, w dniach 18-20 września 2024 r., s. 16, <https://www.sc.org.pl/spprawozdanie-rekomendacje-materialy-pokonferencyjne-ewolucja-npp-i-npo-w-polsce> [dostęp 25 stycznia 2025 r.].

osobiste, zdrowotne, zawodowe, jak również niskie wynagrodzenie, koszty dojazdu, dużą odległość z miejsca zamieszkania do punktu.

Pomimo że w badanym okresie żaden punkt nie pozostał nieuruchomiony (choć w powiecie głogowskim zdarzyła się sytuacja, że punkt działał w wymiarze jednego dnia w tygodniu), należy odnotować istotne problemy w funkcjonowaniu punktów mające podłoże systemowe. Niskie wynagrodzenie powoduje, że w niektórych powiatach zainteresowanie udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokatów i radców prawnych jest adekwatne do proponowanego wynagrodzenia. Organizacje pozarządowe mają trudności szczególnie w pozyskaniu do współpracy osób świadczących nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, co wiąże się z tym, że uzyskanie uprawnień doradcy jest kosztowne i nie przekłada się na nabycie nowych umiejętności, gdyż nieodpłatne poradnictwo obywatelskie sprowadza się w głównej mierze do świadczenia porad prawnych²⁹, a zdecydowana większość doradców to prawnicy³⁰.

Mając na względzie skalę działania systemu, analizowany problem odchodzenia od normatywnego modelu funkcjonowania punktów może wydawać się marginalny pod względem statystycznym. Materiał badawczy zgromadzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości został zebrany i na ogół przetworzony przez poszczególnych wojewodów. Informacje nie zostały jednak opracowane według jednego przyjętego schematu. Z tego względu materiał badawczy jest trudny do oceny i problematyczne jest podawanie twardych danych statystycznych, które mogłyby zostać zaprezentowane w formie tabeli, co niewątpliwie zwiększyłoby przejrzystość opracowania. Niemniej badaniami zostały objęte wszystkie lub prawie wszystkie powiaty i miasta na prawach powiatu. W latach objętych analizą funkcjonowało około 1500 punktów pomocy. Liczba powiatów i miast na prawach powiatu była taka sama jak obecnie³¹.

²⁹ Zob. D. DANILUK, *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, «Przegląd Prawa Publicznego» 10/2022, s. 53.

³⁰ Zob. M. ZAWIŚLAK, M. KAŁUŻNY, *op. cit.*, s. 19.

³¹ Według danych na dzień 1 stycznia 2025 r. Polska podzielona jest na 314 powiatów i 66 miast na prawach powiatu, <https://www.gov.pl/web/mswia/baza-jst> [dostęp 5 czerwca 2025 r.].

W świetle powyższego należy stwierdzić, że skala niezawartych lub rozwiązanych umów na prowadzenie punktów przez organizacje pozarządowe oraz przez radców prawnych i adwokatów jest niewielka, chociaż materiał badawczy w tym zakresie jest niepełny, ponieważ nie zawiera danych dotyczących wykonawców świadczących usługi na rzecz podmiotów trzeciego sektora. W większości województw w odniesieniu do organizacji pozarządowych nie odnotowano przypadków niezawarcia umowy lub jej rozwiązania. Sporadycznie pojawiały się informacje o braku oferentów. Prawdopodobnie organizacje nie brały udziału w otwartych konkursach ofert z powodu braku możliwości zabezpieczenia odpowiedniego zaplecza kadrowego. Wyraźnie widać narastający problem z obsadą punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Ten powód był najczęstszą przyczyną rezygnacji z zawarcia umowy z jednostką samorządu terytorialnego. Dane te należy uznać za wiarygodne, gdyż brak zawarcia umowy z organizacją pozarządową (w takiej sytuacji prowadzenie punktu powierza się adwokatom i radcom prawnym) znajduje odzwierciedlenie w systemie teleinformatycznym przeznaczonym do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgoła inaczej wygląda sprawa poszczególnych dyżurów, które nie zostały zrealizowane przez wykonawców. Trzeba mieć na uwadze, że przedstawione dane ukazują jedynie pewien wycinek rzeczywistości. Należy domniemywać, że powiaty na ogół nie ewidencjonowały i nie archiwizowały danych dotyczących zakłóceń w funkcjonowaniu punktów, gdyż trudno było przewidzieć, że zaistnieje potrzeba ich przedstawienia. Kolejną kwestią, która może rzutować na obraz całości, jest fakt, że wojewoda pełni nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego. Powiaty i miasta na prawach powiatu mogły nie ujawnić wszystkich problemów związanych z pracą punktów, na przykład informacji o niezrealizowanych dyżurach, ponieważ mogłoby się to wiązać z obowiązkiem zwrotu części dotacji i wskazaniem uchybień w tym zakresie w razie ewentualnej kontroli zadania publicznego przez wojewodę.

De lege ferenda należy postulować uelastycznienie pracy punktów w ramach dwudziestogodzinnego tygodnia pracy, żeby nie obligować wykonawców do przemierzania często dalekich odległości z miejsc

zamieszkania do punktów na dyżur w wymiarze czterech godzin. Wprowadzenie powyższego rozwiązania pomogłoby zniwelować problemy z obsadą dyżurów. W obliczu ograniczonych środków finansowych należy rozważyć zmniejszenie liczby punktów i przekazać pozostałe środki na funkcjonowanie pozostałych. Obecnie punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego cechują się niską efektywnością³². Należy również zreformować kształt nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub zlikwidować tę instytucję. Monopolistyczna pozycja organizacji uprawnionej do prowadzenia szkoleń i kursów doszkalających z zakresu poradnictwa obywatelskiego ogranicza podaż doradców na rynku nieodpłatnej pomocy. Zliberalizowanie przepisów ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej... dotyczących wymogów stawianych związkom stowarzyszeń umożliwiłoby doradcom i osobom zainteresowanym uzyskaniem tych uprawnień skorzystanie z oferty różnych podmiotów. Zwiększenie konkurencyjności na rynku szkoleń i kursów pozwoliłoby na obniżenie ich cen, a tym samym zwiększyłaby się ich dostępność oraz jakość. Bez odpowiednich rozwiązań legislacyjnych z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, że problemy związane z funkcjonowaniem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w jeszcze większym stopniu się pogłębiają.

³² <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nieodplatna-pomoc-prawna.html> [dostęp 2 czerwca 2025 r.]. Por. J. WINCZOREK, *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019, s. 271, 284; IDEM, *O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa*, «PiP» 12/2016, s. 29. Podobne wnioski wynikają z badań przeprowadzonych w skali mikro, choć występują pod tym względem istotne różnice w zależności od lokalizacji punktów; zob. D. DANILUK, *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2024, s. 118-130.

NORMATYWNY MODEL FUNKCJONOWANIA PUNKTÓW NIEODPŁATNEJ
POMOCY PRAWNEJ I NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA
OBYWATELSKIEGO W TEORII I W PRAKTYCE

Streszczenie

Artykuł dotyczy normatywnego modelu funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy określonego w ustawie z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. W pierwszej części opracowania zostały przedstawione teoretyczne założenia wynikające z tej ustawy. W części badawczej zostały scharakteryzowane trudności związane z prowadzeniem punktów w latach 2022-2024 i w konsekwencji została podjęta próba odpowiedzi na zasadnicze pytanie, czy normatywny model funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest w praktyce realizowany.

A NORMATIVE MODEL OF FREE LEGAL AID AND CITIZENS' ADVICE
CENTRES: THEORY AND PRACTICE

Summary

This article considers the normative model of centres offering legal aid, citizens' advice and legal education free of charge, as defined in the Polish Act of August 5, 2015 (*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*). The first part of the article describes the Act's theoretical principles. The research presented in the next section characterizes the difficulties encountered by centres of this kind in 2022–2024. Consequently, I attempt to answer the fundamental question of whether the normative model for their practical operation is being implemented effectively. **Słowa kluczowe:** nieodpłatna pomoc prawna; nieodpłatne poradnictwo obywatelskie; organizacja pozarządowa; powiat; samorząd zawodowy.

Keywords: free legal aid; free citizens' advice; non-governmental organization; district; professional association.

Literatura

- BANDARZEWSKI K., *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] *Charakter i konstrukcja zdań samorządu terytorialnego*, red. M. STEC, S. PŁAŻEK, Warszawa 2017, s. 17-35.
- CZERNICKI F., *Tezy dotyczące reformy dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, zwolnienia z kosztów sądowych i zapewnienia pełnomocnika z urzędu*, «Radca Prawny. Zeszyty Naukowe» 4/2024, s. 133-145.
- DANILUK D., *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, «Przegląd Prawa Publicznego» 10/2022, s. 41-56.
- DANILUK D., *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, «Przegląd Prawa Publicznego» 4/2023, s. 91-102.
- DANILUK D., *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 86.3/2024, s. 99-111.
- DANILUK D., *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, «Samorząd Terytorialny» 7-8/2024, s. 118-130.
- MAJCHRZAK B., *The scope of the concept of "civic counseling" in the Act on free legal aid, free civic counseling and legal education*, [w:] *Free Legal Aid, Theory, Legal Basis and Practice. European Standards*, red. M. GRZYBOWSKI, B. PRZYWORA, A. SYRYT, Berlin 2024.
- PRZYWORA B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- SYPNIEWSKA B.A., *Istota, błędy i bariery w komunikowaniu się organizacji*, «Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne» 21/2015, s. 65-78.
- WEGNER J., WRÓBLEWSKI B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, «Przegląd Prawa Publicznego» 6/2021, s. 5-18.
- WINCZOREK J., *Dostęp do prawa. Ujęcie socjologiczne*, Warszawa 2019.
- WINCZOREK J., *O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa*, «PiP» 12/2016, s. 18-38.
- ZAWIŚLAK M., KAŁUŻNY M., *Rekomendacje społeczne dotyczące zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wnioski z ogólnopolskiej konferencji „Ewolucja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Polsce”, zorganizowanej przez Stowarzyszenie 'Sursum Corda' w Krynicy-Zdroju, w dniach 18-20 września 2024 r.*