



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Analiza prawnoporównawcza sposobów finansowania
oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej
i poradnictwa obywatelskiego
na tle wybranych państw europejskich

dr hab. Bogusław Przywora
dr Aleksander Wróbel



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

1. Wstęp	5
2. Uwagi wprowadzające	8
3. Uwagi terminologiczne	13
4. Podmioty udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej	22
5. Weryfikacja jakości świadczonych usług udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego)	23
5.1. Uwagi z perspektywy konstytucyjnoprawnej	23
5.2. Problem jakości świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	24
6. Możliwości finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej	33
7. Bilans korzyści i kosztów wynikających ze stosowania norm dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego	39
7.1. Uwagi wprowadzające	39
7.2. Efektywność funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej z perspektywy Najwyższej Izby Kontroli	41
7.3. Analiza sprawozdania Ministra Sprawiedliwości za 2020 r.	42
8. Kontrola jakości usług w ramach poradnictwa obywatelskiego – perspektywa prawnoporównawcza	50
8.1. Uwagi wprowadzające	50
8.2. Rozwiązania ukraińskie	51
8.2.1. Zagadnienia podstawowe	51
8.2.2. Weryfikacja jakości udzielanej pomocy prawnej	53
8.2.3. Organy odpowiedzialne za dokonywanie kontroli jakości pierwotnej pomocy prawnej	55
8.3. Rozwiązania szwedzkie	57
8.3.1. Poradnictwo prawne w prawie szwedzkim	57
8.3.2. Organy odpowiedzialne za kontrolę jakości poradnictwa prawnego w Królestwie Szwecji	60
8.3.3. Proces kontroli poradnictwa obywatelskiego i standardy udzielania porad prawnych	61

9. Wnioski	63
Bibliografia	79
Wykaz orzecnictwa	84
Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego	84
Orzecznictwo Sądu Najwyższego	84
Orzecznictwo sądów administracyjnych	84
Przykładowe inne wykorzystane źródła	86

1. Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie polskich rozwiązań w świetle ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej¹, danych statystycznych w zakresie realizacji nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa oraz edukacji prawnej oraz próba oceny istniejących rozwiązań prawnych i zaproponowania wniosków *de lege ferenda*, uwzględniając rozwiązania wynikające z analizy prawnoporównawczej w państwie:

- a) rozwiniętej demokracji i bogatym doświadczeniu w zakresie poradnictwa obywatelskiego (Szwecja),
- b) „wschodzącej demokracji” (Ukraina).

Ponadto przy omawianiu możliwości finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej uwzględniliśmy rozwiązania w państwach europejskich (np. w Belgii, we Francji, w Niemczech, w Wielkiej Brytanii).

Z perspektywy polskiej szczególnie istotne było udzielenie odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu ustawodawca reguluje kwestie dotyczące realizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej² (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego³), jego finansowania oraz mechanizmów kontroli jakości świadczonych usług, a także jak wygląda praktyka stosowania tych unormowań.

Realizacja tematu wymagała wykorzystania kilku metod badawczych: metody dogmatyczno-prawnej, historyczno-prawnej, porównawczoprawnej i instytucjonalnej (metody badań nad źródłami prawa, poszerzającej podejście do badań nad prawem o nowe elementy umożliwiające empiryczne rozpoznanie przyczyn tworzenia norm prawnych oraz społeczno-gospodarczych skutków ich funkcjonowania) oraz metody analizy systemowej. Pozwoliło to w konsekwencji kompleksowo podejść do analizy zagadnienia nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 945; dalej: również jako: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej lub u.n.p.p.

² Dalej także: NPP.

³ Dalej także: NPO.

W pracy wykorzystano także wyniki z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli⁴ oraz dane (ujęte w zestawienia tabelaryczne) dotyczące udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, uzyskane z Ministerstwa Sprawiedliwości, a także inne stanowiska (w tym Rzecznika Praw Obywatelskich) oraz opinie dotyczące zmiany ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej⁵, orzecznictwo (zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych) i inne opracowania⁶. Uwzględniono również funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (w pewnym odcinku czasowym) w stanie epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2⁷. W istotny sposób wpłynęło to na funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Stąd w analizie uwzględnione zostały rozwiązania dostosowujące system nieodpłatnej pomocy prawnej do zmienionej rzeczywistości społecznej i zapewnienia dostępności usług⁸.

⁴ Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej 2018, LOP 430.001.2018, Nr ew. 4/2018/P/17/090/LOP, dostęp: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf> (dostęp: 6 grudnia 2021 r.) – dalej: Informacja NIK.

⁵ Np. J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa* (druk nr 3338), Warszawa, 25 maja 2015 r., Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3338> (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); K. Konieczko, *Opinia do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej* (druk nr 962), Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, 9 lipca 2015 r., https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/user-files/_public/k8/dokumenty/opinie/079/o/962.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); K. Konieczko, *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 865), 26 czerwca 2018 r., Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4743/plik/865o.pdf> (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).

⁶ A. Peisert, T. Schimanek, A. Winiarska, M. Waszak (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce: stan obecny i wizje przyszłości*, Warszawa 2013; zob. też: J. Winczorek, *Dostęp do poradnictwa. Stan obecny i możliwości zmiany*, [w:] *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, red. G. Wiaderek, Warszawa 2014; A. Zoll, *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2006; B. Przywora, *Normatywny model przed sądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019; B. Przywora, A. Wróbel, *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawnoporównawczych*, Warszawa 2020, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/IWS_Przywora-B.-Wróbel-A._Poradnictwo-obywatelskie-w-swiecie-bad%C5%82-Przywora-B.-Wr%C3%B3bel-A._Poradnictwo-obywatelskie-w-swiecie-bad%C5%82-prawnopor%C3%B3wnawczych.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); zob. także: G. Wiaderek i in., *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, Warszawa 2013, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/System-nieodplatnego-ppio-w-polsce.pdf> (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); A. Witkowska, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012, https://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Prze%C5%82-Przepisy_zawieraj%C5%82-odniesienia_dotycz%C5%82_pomocy_prawnej_i_obywatelskiej.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); G. Wiaderek (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Warszawa 2014, https://www.academia.edu/8085878/Poradnictwo_prawne_i_obywatelskie_system_koszty_innowacje (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); A. S. Bartnik, K. J. Kowalska, *Nieodpłatna pomoc prawna*, Warszawa 2019; J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, PPP 2021, nr 6, s. 5–18; D. Daniluk, *Świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez radcę prawnego lub adwokata a obowiązki zachowania tajemnicy zawodowej i unikania konfliktu interesów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 1, s. 29–40; 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” 2022, nr 10, s. 41–56.

⁷ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. poz. 491 ze zm.; tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 340); uchylone.

⁸ Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2020 rok. Dokument w posiadaniu Autorów (dalej: Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r.).

Takie ujęcie pozwoliło w konsekwencji na ocenę stosowania norm dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej (w tym w zakresie sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego) oraz wytyczenie dalszych kierunków zmian. Wskazane w pracy wnioski i postulaty *de lege ferenda* są wynikiem zarówno rozważań teoretycznych, jak i doświadczeń Autorów w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, przy uwzględnieniu danych statystycznych z realizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) z Ministerstwa Sprawiedliwości oraz wyników kontroli NIK.

2. Uwagi wprowadzające

Skonstruowanie skutecznego przedsądowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej⁹ (w tym obejmującego optymalne rozwiązania w zakresie sposobów finansowania oraz metod weryfikacji jakości systemu pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego) stanowi wyzwanie, przed którym stoi większość państw, w tym Polska. Podjęcie się tego wyzwania ma głębokie uzasadnienie zarówno w dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczpo-

⁹ Zob. w literaturze w szczególności: K. Bandarzewski, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek Warszawa 2017; J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo dostępu do adwokata w Polsce w świetle dyrektywy 2013/48/UE*, „Palestra” 2015, nr 7–8; A. Bisztyga, *Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Nowe działania: ADR, e-sąd*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości*, t. 2, *Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011; D. Całkiewicz, A. Rotkiewicz, *Prawo pomocy jako gwarancja prawa do sądu dla najuboższych w świetle prawa międzynarodowego i unijnego oraz w przepisach ustawy – Prawo postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne*, t. 2, red. J. Sługocki, Warszawa 2014; K. Flaga-Gieruszyńska, *Idea pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014; O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019; O. Hałub, *Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4; M. Jabłoński, *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na te postanowienia ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019; A. Klich, *Idea pomocy prawnej w sprawach cywilnych a działalność klinik prawa*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014; I. Lipowicz, *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013; A. Płoszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019; B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016; S. Płażek, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2016; B. Przywora, *Free legal assistance as an instrument in protecting the right of foreigners in the Republic of Poland – a contributions to the discussion*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2020, XX, z. 1; B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019; B. Przywora, A. Wróbel, *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawnoporównawczych*, Warszawa 2020, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/IWS_Przywora-B.-Wróbel-A._Poradnictwo-obywatelskie-w-swiecie-badan-prawnoporownawczych.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.); G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny” 2005/3–4; T. Schimanek, *Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne*, s. 81, <http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/Moliwoci....pdf> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.); I. Schoultz, *Legal Aid in Sweden*, [w:] *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, red. O. Halvorsen Rønning,

spolita, jak i w Konstytucji RP¹⁰. Przedsądową nieodpłatną pomoc prawną odczytywać należy jako realną pomoc zwłaszcza obywatelom polskim w skutecznym dochodzeniu przysługujących praw, a tym samym służącą realizacji prawa do sądu i sprawiedliwości społecznej (znajdującej źródło w godności człowieka). System pomocy prawnej powinien odpowiadać na oczekiwania społeczne, takie bowiem zmiany będą służyły realizacji koncepcji tzw. administracji responsywnej, reagującej na potrzeby społeczeństwa. W realizację tych założeń wpisuje się działalność zarówno samorządu zawodowego adwokatów, jak i samorządu zawodowego radców prawnych (na poziomie kształtowania ustawodawstwa, a także w organizacji zadania nieodpłatnej pomocy prawnej wspólnie z samorządem powiatowym) oraz samych adwokatów i radców prawnych, którzy bezpośrednio świadczą tę usługę publiczną. Aktywność obu samorządów reprezentujących zawody prawnicze wpisuje się w szerszą ochronę praw obywatelskich. Polega ona na pomocy osobom pokrzywdzonym i znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono: „Problem pomocy prawnej dla osób ubogich ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Nie dotyczy to tylko spraw karnych, lecz wszystkich spraw rozpoznawanych przez sądy”¹¹. Warto zwrócić uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do sprawy SK 23/05 dostrzegł pierwsze próby stworzenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, podkreślając, że: „do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym (druk sejmowy nr 29 z 19 października 2005 r.)” oraz wskazał na elementy uzasadnienia tego projektu, tj. źródła zobowiązań międzynarodowych Polski, w tym obowiązek zagwarantowania prawa do sądu wynikający z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹², potwierdzony także w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹³. Realizacja zadania nieodpłatnej pomocy prawnej wpisuje się w znacznej mierze w istotę

O. Hammerslev, Lund 2018; S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005; J. Winczorek, *O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12; A. Сербіна, *Надання безоплатної правової допомоги органами місцевого самоврядування, Місцеве самоврядування 2017, № 12*, źródło: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32589.html> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.); O. Гець, *Історичний та сучасний погляди на надання безоплатної правової допомоги адвокатами*, *Юриспруденція: теорія і практика 2011, № 11*; В.Я. Тацій (red.), *Конституція України. Науково-практичний коментар*, Харків 2011; Ю.О. Данилевська, Л.В. Павлик, 3.3. Петрович, У.О. Цмоць, *Право особи на безоплатну правову допомогу*, Львів 2018.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); dalej: „Konstytucja RP”.

¹¹ Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 94.; zob. także: S. Trociuk, *Pomoc...*

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

¹³ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389.

profesji adwokackiej (czy też radcowskiej), w tym urzeczywistnia się swoisty sposób etosu wykonywania tych szczególnych zawodów zaufania publicznego.

Poprawnie funkcjonujący system ustawodawstwa na poziomie krajowym (uwzględniający zarówno konwencyjne, jak i konstytucyjne standardy ochrony praw człowieka) może skutecznie ograniczyć liczbę skarg do sądów, w tym także do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁴. Podstawowe znaczenie ma, aby regulacje sprzyjały rozwiązaniu wielu konfliktowych spraw bez konieczności angażowania wymiaru sprawiedliwości, a co za tym idzie generowania kosztów sądowych¹⁵. Niezależnie od tego wprowadzane regulacje w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej powinny wzmacniać system ochrony praw jednostki i popularyzować optymalne metody rozstrzygnięcia sporu na płaszczyźnie mediacyjnej¹⁶. Stąd do zadań ustawodawcy należy wypracowanie rozwiązań (instrumentów) dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sposób skuteczny. Stwarza to podstawę do odczytywania systemu przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w kategoriach rozwiązania umożliwiającego uzyskanie przede wszystkim przez jednostkę wiedzy (informacji) o przysługujących jej wolnościach, prawach oraz zasadach proceduralnych ich dochodzenia na poziomie sądowym (w procedurze cywilnej, procedurze karnej czy też w postępowaniu sądowoadministracyjnym). Przedsądowa pomoc prawna zatem stanowi element skutecznego urzeczywistnienia prawa do sądu (zwłaszcza na jego początkowym etapie – uruchomienia). Takie rozumienie przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej wyprowadzić można w sposób pośredni lub bezpośredni z wielu unormowań, w szczególności z konwencji o ochronie praw człowieka, Konwencji o prawach dziecka¹⁷, Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych¹⁸, Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania¹⁹, Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi²⁰,

¹⁴ Zob. także: L. Garlicki, *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?, Warszawa 2016, s. 49; dostępne na <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publikacje> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).

¹⁵ Zob. też np. K. Flaga-Gruszyńska, *Idea...*, s. 56.

¹⁶ Por. M. Araszkiewicz, K. Pleszka, *Pojęcie alternatywnego rozwiązywania sporów*, [w:] *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, red. K. Pleszka, J. Czapska, M. Araszkiewicz, M. Pękala, Warszawa 2017, s. 45–157, zob. też interesujące rozważania na temat pomocy prawnej: M. Araszkiewicz, *Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa*, Warszawa 2012, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/Przegląd_badan_dot_pomocy_prawnej.pdf (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).

¹⁷ Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

¹⁸ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.).

¹⁹ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).

²⁰ Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107).

Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej²¹. Rozumienie to wypływa także z tzw. miękkiego prawa (*soft law*) Rady Europy.

Egzegeza unormowań Konstytucji RP wprawdzie prowadzi do wniosku, że ustrojodawca nie gwarantuje wprost powszechnego prawa podmiotowego do przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej, można jednak wskazać na podstawy konstytucyjne do rekonstrukcji takiego prawa, a przynajmniej istotnych jego elementów. Wywieść to można z zasad oraz bardziej szczegółowych unormowań konstytucyjnych, zwłaszcza z:

- a) zasady równego traktowania (w odniesieniu do dochodzenia wolności i praw – art. 32 Konstytucji RP);
- b) zasady sprawiedliwości społecznej (mającej zakotwiczenie w godności człowieka – art. 2 *in fine* Konstytucji RP);
- c) zasady prawa do obrony (art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i 2, art. 77 ust. 2, art. 78);
- d) zasady ochrony (równej) wolności i praw człowieka i obywatela (rozdział II Konstytucji RP, w tym art. 80 Konstytucji RP stanowiący w pewnym stopniu podstawę do świadczenia przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej, ustrojodawca bowiem przyznał każdemu prawo wystąpienia, na zasadach określonych w ustawie, do Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem o pomoc w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej)²².

Realizacja przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej w znaczeniu *sensu largo* wpisuje się poniekąd w wypełnianie konstytucyjnych obowiązków o charakterze socjalnym, w tym zwłaszcza należy zwrócić uwagę na:

- 1) obowiązek władz publicznych udzielania pomocy osobom niepełnosprawnym (art. 69 Konstytucji RP);
- 2) regulacje dotyczące ochrony rodziny (art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji RP), macierzyństwa (art. 18 oraz art. 71 ust. 2 Konstytucji RP) i praw dziecka (art. 72 Konstytucji RP);
- 3) obowiązek ochrony praw konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi (art. 76 Konstytucji RP);
- 4) konstytucyjną ochronę weteranów walk o niepodległość, zwłaszcza inwalidów wojennych (art. 19 Konstytucji RP)²³.

Z zasady godności człowieka wyprowadza się także nakaz udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez państwo wszędzie, gdzie zagrożona jest lub została naruszona godność

²¹ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzona w Stambule dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 961 ze zm.).

²² Szerzej w pracy: B. Przywora, *Normatywny...*, s. 163–224.

²³ Zob. też: B. Przywora, *Normatywny...*, s. 243–261.

człowieka. Jednym z obowiązków państwa jest ochrona słabszej jednostki znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej²⁴. Jest to obowiązek o charakterze pozytywnym²⁵. Do takich aktywności państwa zaliczyć można system pomocy społecznej, w ramach którego mieści się poradnictwo obywatelskie. Jest to poniekąd także realizacja wynikającego z art. 20 Konstytucji RP modelu społecznej gospodarki rynkowej, w ramach którego dopuszczalna jest ingerencja przez państwo w prawa rynku w celu realizacji potrzeb społecznych niemożliwych (lub w znacznej mierze utrudnionych) przy swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych²⁶. Stąd państwo w ramach prowadzonej polityki społecznej może przyjąć rozwiązanie szerokiego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, jednakże przy zachowaniu unormowań Konstytucji RP (w tym zwłaszcza zasady równości i niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny). Jednakże ustawodawca może – uwzględniając stan finansów publicznych i zasadę równowagi budżetowej – ograniczyć realizację nieodpłatnej pomocy prawnej. Takie działanie jednak nie może mieć charakteru arbitralnego i powinna za tym przemawiać zasada proporcjonalności wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁴ Zob. Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne*, t. 3, Warszawa 1984, s. 165; I. Lipowicz, *O mądre...*, s. 314–315; M. Florczak-Wątor, *Podstawy prawne obowiązków ochronnych państwa w Konstytucji RP*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019, s. 41; J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014, s. 21–26; S. Nitecki, *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018, s. 186; M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014. Zob. także wyrok TK z 31 lipca 2015 r., K 41/12, OTK-A 2015, nr 7, poz. 102.

²⁵ Na ten temat szerzej np. C. Mik, *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czaczek-Durlak, Toruń 2004, s. 257–276; E.H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.

²⁶ Wyrok TK z 31 lipca 2015 r., K 41/12.

3. Uwagi terminologiczne

3.1. Administracja publiczna (w tym zwłaszcza samorząd terytorialny) wykonuje wiele funkcji i zadań²⁷. Należy do nich nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, które wymagają zaangażowania zarówno jednostek publicznych, jak i samorządu zawodowego, a także organizacji pozarządowych. W założeniu *ratio* jest aktywizacja i integracja społeczna oraz zawodowa mieszkańców (zwłaszcza wspólnoty samorządowej), z drugiej strony ma to znaczenie dla podniesienia poziomu świadomości obywatelskiej w życiu publicznym²⁸. W proces świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego włączają się także korporacje i samorządy prawnicze. W klasycznym ujęciu poradnictwo prawne i obywatelskie opiera się jednak na dobrowolności i niedochodowości, jest związane zwłaszcza z działalnością organizacji pozarządowych oraz uniwersyteckimi poradniami prawnymi (klinikami prawa)²⁹.

3.2. W ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej ustawodawca posługuje się wieloma niejednoznacznymi pojęciami wywołującymi wątpliwości interpretacyjne, pozostającymi ze sobą w pewnych relacjach. Mowa tu o:

- a) nieodpłatnej pomocy prawnej,
- b) nieodpłatnym poradnictwem obywatelskim,
- c) nieodpłatnej edukacji prawnej oraz
- d) nieodpłatnej mediacji³⁰.

W latach 2015–2021 ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej poddana została wielu zmianom, ostatecznie przyjmując kształt odbiegający w sposób istotny od pierwotnego jej brzmienia. Niezależnie od tego nadal jest to podstawowa regulacja, na podstawie której skonstruowano normatywny model nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Zadania

²⁷ Szerzej: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.

²⁸ T. Schimanek, *Możliwości...*, s. 81.

²⁹ Szerzej: np. A. Klich, *Idea...*, s. 221–222; K. Flaga-Gieruszyńska, *Idea...*, s. 58; T. Schimanek, *Możliwości...*, s. 221–222.

³⁰ Zob. też np. M. Jabłoński, *Prawo...*, s. 96–100; B. Przywora, A. Wróbel, *Poradnictwo...*, s. 9–12.

polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej, realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie (art. 8 ust. 1 u.n.p.p.). Zatem zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przekazane w drodze ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej do realizacji powiatowi.

3.3. Mając na względzie zakwalifikowanie przez ustawodawcę zadania nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadania zleconego, wyjaśnienia wymaga charakter tego zadania. Z art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP wynika podział zadań publicznych wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego na zadania własne i zlecone. Pierwsze z nich to zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego – jak stanowi art. 16 ust. 2 Konstytucji RP – we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (w sposób samodzielny oraz kreatywny). Natomiast jeśli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, w drodze ustawy możliwe jest zlecenie jednostkom samorządu terytorialnego wykonywania innych (niż własne) zadań publicznych. Zadania te skierowane są na zaspokajanie potrzeb z jednej strony wspólnoty lokalnej, z drugiej strony – całego społeczeństwa. Także w tym przypadku kryterium formalnym jest określenie trybu przekazania i sposobu wykonywania zadania publicznego w ustawie³¹. Kryterium uzasadnionych potrzeb państwa ma charakter płynny i może być w związku z tym aktualizowane³². Należy jeszcze dodać, że w odniesieniu do zadań zarówno własnych, jak i zleconych ustawodawca jest zobowiązany kierować się kryteriami pomocniczości, efektywności i dobra wspólnego, które powinny być wyraźnie wskazane w uzasadnieniu projektu ustawy i ocenie skutków regulacji. Późniejsza ocena konstytucyjności wprowadzonej regulacji dokonywana jest z uwzględnieniem, w jakim stopniu postulowany cel regulacji jest adekwatny do uzyskanego efektu. Niezależnie jednak od charakteru zadania racjonalny ustawodawca powinien uwzględniać kryteria pomocniczości, efektywności i dobra wspólnego. Powinno to mieć wyraz w uzasadnieniu projektu ustawy i ocenie skutków regulacji³³. Wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej rozwiązanie koresponduje z art. 4 ust. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁴, zgodnie z którym ustawy mogą określać

³¹ Zob. wyrok TK z 20 listopada 2019 r., K 4/17, OTK-A 2019, nr 67; zob. także wyroki TK z 13 stycznia 1998 r., K 5/97, OTK 1998, nr 1, poz. 3; z 26 czerwca 2001 r., U 6/00, OTK 2001, nr 5, poz. 122; z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119; wyrok SN z 12 marca 2004 r., II CK 64/03, LEX nr 172798; zob. także na temat zadań własnych i zleconych samorządu terytorialnego: M. Stahl, *Konstytucyjna regulacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018, s. 132 i 138; Z. Niewiadomski, *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011; B. Przywora, *Zadania samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12, s. 82–91; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020, s. 154–158.

³² Zob. wyrok TK z 20 listopada 2019 r., K 4/17.

³³ Zob. wyrok TK z 20 listopada 2019 r., K 4/17.

³⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 528.

niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat³⁵.

3.4. Ponadto ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej „nie zwalnia organów administracji publicznej od wykonywania określonych w ustawach zadań w zakresie poradnictwa prawnego, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej” (art. 2 ust. 1 u.n.p.p.) i „nie ogranicza działalności w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego, poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej” (art. 2 ust. 2 u.n.p.p.). Ustawodawca zatem przewiduje jednocześnie funkcjonowanie obok siebie wielu form bezpłatnego poradnictwa prawnego³⁶. Chodzi tu przede wszystkim o pomoc świadczoną przez adwokatów, radców prawnych czy notariuszy. Instytucję poradnictwa obywatelskiego można zatem traktować jako uzupełnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Ta forma pomocy ze strony państwa skierowana jest przede wszystkim do osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, niepełnosprawnych, nie-samodzielnych (niezaradnych) i w założeniu ma stanowić instrument wsparcia dla takich osób w samodzielnym rozwiązywaniu problemów³⁷.

Zgodnie z art. 3 u.n.p.p.: „Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje:

- 1) poinformowanie osoby fizycznej [...] o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym lub
- 2) wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego lub
- 3) sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym lub
- 3a) nieodpłatną mediację lub
- 4) sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową”.

Można zatem z jednej strony wyróżnić czynności informacyjne w zakresie obowiązującego stanu prawnego o przysługujących uprawnieniach lub obowiązkach łącznie ze wska-

³⁵ Zob. także: R. Cybulska, [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, LEX, komentarz do art. 4; M. Kaczocha, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, LEX 2016, komentarz do art. 8 u.n.p.p.

³⁶ Zob. także: B. Paxford, [w:] B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 5.

³⁷ Zob. też: Poradnictwo obywatelskie w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, <https://publicystyka.ngo.pl/poradnictwo-obywatelskie-w-systemie-nieodplatnej-pomocy-prawnej> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).

zaniem sposobu rozwiązania. Z drugiej strony należy wymienić czynności faktyczne, które prowadzą się do sporządzenia projektów pism w wymienionych sprawach (z wyjątkiem pism w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym) oraz projektów pism o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Problem w tym, że z ustawy nie wynika, na czym ma polegać pomoc w sporządzeniu pisma procesowego. Należy zatem założyć, że obejmować ona będzie korektę tekstu sporządzonego przez uprawnionego, podyktowanie pisma albo sporządzenie go przez prawnika w całości. Wyłączenie przygotowania pism składanych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym, sądowym lub sądowoadministracyjnym oznacza, że w zakresie pomocy prawnej mieści się sporządzanie jedynie pism inicjujących wskazane postępowania oraz pism w postępowaniu administracyjnym³⁸. Przy tym należy zwrócić uwagę, że brak możliwości sporządzenia pisma w toczącym się postępowaniu sądowym wcale nie oznacza zakazu udzielenia uprawnionej osobie informacji co do rodzaju pisma, jakie należy sporządzić czy też wskazania środka odwoławczego, a także poinformowania o konsekwencjach prawnych uruchomienia drogi sądowej i szans powodzenia. Natomiast już dyskusyjne pozostaje, na ile w ramach tego rodzaju pomocy dopuszczalne jest dokonanie oceny merytorycznej pisma przeciwnika procesowego uprawnionego. Wydaje się jednak, że przekroczenie przez udzielającego pomocy prawnej adwokata czy radcę prawnego przedmiotowych granic udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej nie należy analizować w kategoriach naruszenia prawa. Zasady etyki poszczególnych zawodów prawniczych dopuszczają bowiem wykonywanie usług prawnych bez wynagrodzenia³⁹. Jest to szczególnego rodzaju relacja łącząca klienta (beneficjenta pomocy) z adwokatem (radcą prawnym) w rozumieniu przepisów ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze⁴⁰ lub ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych⁴¹, skoro usługa ta świadczona jest przez zawodowego prawnika. W tym zakresie bez znaczenia jest to, że wynagrodzenie z tego tytułu pokrywane jest ze środków publicznych. Warto zaznaczyć, że podobne rozwiązanie przyjęto w postępowaniach sądowych w ramach udzielania pomocy prawnej z urzędu. Natomiast w naszej ocenie pewne wątpliwości mogłaby wywoływać sytuacja zajmowania się tą samą sprawą przez adwokata (radcę prawnego) udzielającego pomocy już po wyczerpaniu czynności nieodpłatnej pomocy⁴².

³⁸ Zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 9–10.

³⁹ Zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 10.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1184 ze zm.; dalej: „pr. adw.”.

⁴¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1166; dalej: „u.r.p.”.

⁴² Zob. także: J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 10.

3.5. Dla lepszej czytelności wywodu należy zwrócić uwagę na pojęcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które „obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego” (art. 3a ust. 1 u.n.p.p.). Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje także nieodpłatną mediację (art. 3a ust. 2 u.n.p.p.). Ustawodawca przewidział również instytucję edukacji prawnej, obejmującą działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 3b ust. 1 pkt 5 u.n.p.p.).

3.6. Dla pełnego zobrazowania różnych konstrukcji w ustawodawstwie dotyczących systemu poradnictwa prawnego warto odwołać się do kilku unormowań. Przykładowo, w art. 46 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴³ zdefiniowane zostało poradnictwo specjalistyczne (w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne), świadczone osobom i rodzinom mającym trudności lub wykazującym potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (ust. 1). Poradnictwo zaliczane jest do świadczeń niepieniężnych pomocy społecznej. Jego przyznanie nie jest uzależnione od spełnienia kryterium dochodowego. Celem jest udzielenie osobom i rodzinom wsparcia w trudnych, kryzysowych sytuacjach. Pomoc sprowadza się do udzielenia informacji, porad, wskazania instytucji specjalistycznego wsparcia lub urzędów administracji zajmujących się załatwianiem określonych spraw. Poradnictwo to mieści się w ramach specyficznych czynności podejmowanych przez profesjonalnych doradców i osoby pomagające jednostkom będącym w trudnych sytuacjach⁴⁴. Ustawodawca określił sposoby realizacji poradnictwa:

- a) prawnego – „przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów” (art. 46 ust. 2 u.p.s.);
- b) psychologicznego „przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii” (art. 46 ust. 3 u.p.s.);
- c) rodzinnego, które „obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną” (art. 46 ust. 4 u.p.s.).

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.; dalej: „u.p.s.”.

⁴⁴ Szerzej: I. Sierpowska, *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021, komentarz do art. 46 u.p.s.

Zwrócić należy także uwagę na katalog zadań własnych powiatu, w ramach którego prowadzone jest specjalistyczne poradnictwo (art. 19 pkt 2 u.p.s.)⁴⁵. Ponadto w ramach „interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy” (art. 47 ust. 3 u.p.s.). Egzegeza innych unormowań prowadzi do wniosku, że dostrzec można różne konstrukcje prawne obejmujące problematykę poradnictwa. Przykładowo w art. 8 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁶ występuje poradnictwo zawodowe. Ustawodawca stanowi, że: „Rehabilitacja zawodowa ma na celu ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy”. Do realizacji tego celu niezbędne jest: „prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia” (art. 8 ust. 2 pkt 2 u.rehab.)⁴⁷. Natomiast z analizy zadań własnych gminy, w rozumieniu ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁸, wynika, że zadania własne obejmują w szczególności sprawy „polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej” (art. 7 ust. 1 pkt 16)⁴⁹. Ponadto z art. 1 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵⁰ wynika, że organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego „popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji”⁵¹.

W świetle u.n.p.p. nieodpłatna pomoc prawna jest ujmowana szeroko. Obejmuje przekazanie osobie fizycznej informacji o obowiązującym stanie prawnym oraz o przysługujących

⁴⁵ W ustawodawstwie przyjęto rozwiązanie, że powiaty pełnią w pewnym stopniu funkcję uzupełniającą wobec gmin. Stąd powierzono im do wykonywania lokalne zadania, którym gminy nie są w stanie podołać. *Ratio* tego rozwiązania było to, że powiat dysponuje większym niż gmina potencjałem gospodarczym, finansowym, ale także organizacyjnym i może samodzielnie wykonywać zadania o wyższym stopniu skomplikowania czy specjalizacji. Stąd powiat stanowi ośrodek skupiający podstawowe instytucje świadczące wyspecjalizowane usługi na rzecz mieszkańców poszczególnych gmin; szerzej: I. Sierpowska, *Pomoc...*, komentarz do art. 19 u.p.s.; W. Maciejko, [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX, komentarz do art. 19 u.p.s.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 573 ze zm.; dalej: „u.rehab.”.

⁴⁷ Zob. szerzej: T. Wrocławska [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, LEX, komentarz do art. 8 u.rehab.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.

⁴⁹ Szerzej zob. na temat zadań własnych gminy: M. Augustyniak, T. Moll [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX, komentarz do art. 7.

⁵⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1119 ze zm.

⁵¹ Szerzej zob. I. Niżnik-Dobosz, [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020.

jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach (w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądownoadministracyjnym) i udzielenie porady prawnej (wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego). Jest to pomoc o charakterze podstawowym (informacyjnym). Ustawodawca przesądził też – w ramach nieodpłatnej pomocy – o możliwości sporządzenia projektu pisma w sprawach, z wyłączeniem formalnych pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym, a także sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym bądź też o ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową. W tym zakresie możemy mówić o pomocy prawnej dodatkowej (zaawansowanej, zmierza bowiem do przygotowania sprawy na drogę sądową), ale mieszczącej się w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. W obu postaciach nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, poza fazą dotyczącą samego przygotowania do rozpoczęcia tej działalności (art. 3 ust. 2 u.n.p.p.). Tym samym polski ustawodawca zakresem nieodpłatnej pomocy nie objął sfery reprezentowania stron w postępowaniu sądowym. Podyktowane to jest obowiązywaniem już odrębnych unormowań. Uprawnione jest też stwierdzenie, że ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej służy uzupełnieniu istniejącego już systemu nieodpłatnej pomocy w Polsce.

Poradnictwo obywatelskie ma niejednorodny charakter. Można je scharakteryzować przez wskazanie jego zakresu, zwłaszcza w odniesieniu do innych pojęć, o których mowa w opracowaniu, w tym nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, które – jak już sygnalizowano – „obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego” (art. 3a ust. 1 u.n.p.p.). Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje także nieodpłatną mediację (art. 3a ust. 2 u.n.p.p.).

Instytucja poradnictwa występuje też w innych ustawach. Przykładowo, w powoływanym już art. 46 u.p.s., gdzie zdefiniowane zostało poradnictwo specjalistyczne jako w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, świadczone osobom i rodzinom mającym trudności lub wykazującym potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (ust. 1).

Do zadań własnych powiatu należy m.in. prowadzenie specjalistycznego poradnictwa (art. 19 pkt 2 u.p.s.). Jest to świadczenie niepieniężne z pomocy społecznej (art. 36 pkt 2 lit. g u.p.s.)⁵². Ponadto w ramach „interwencji kryzysowej udziela się natychmiastowej specjalistycznej pomocy psychologicznej, a w zależności od potrzeb – poradnictwa socjalnego lub prawnego, w sytuacjach uzasadnionych – schronienia do 3 miesięcy” (art. 47 ust. 3 u.p.s.).

Także w art. 8 ust. 1 u.rehab. podkreślono potrzebę ułatwienia „osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy”. Zaś do realizacji tego celu niezbędne jest: „prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia” (art. 8 ust. 2 pkt 2 u.rehab.).

Wreszcie w art. 7 ust. 1 pkt 16 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że zadania własne obejmują w szczególności sprawy „polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej”, a z art. 1 ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wynika, że organy administracji rządowej oraz samorządu terytorialnego „popierają także tworzenie i rozwój organizacji społecznych, których celem jest krzewienie trzeźwości i abstynencji, oddziaływanie na osoby nadużywające alkoholu oraz udzielanie pomocy ich rodzinom, jak również zapewniają warunki sprzyjające działaniom tych organizacji”.

Zwrócić też trzeba uwagę na problem określenia relacji pomiędzy różnymi instytucjami świadczącymi przedsiębiorczą nieodpłatną pomoc prawną. Można zwłaszcza wskazać na poradnictwo prawne realizowane w ramach wykonywania mandatu posła i senatora. Udzielanie porad prawnych w biurze poselskim powinno być związane z realizacją praw i obowiązków parlamentarzystów, wynikających ściśle z postanowień art. 19–24 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁵³ dotyczących innych praw i obowiązków posłów i senatorów. Wówczas taka działalność biura parlamentarzysty może być finansowana ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie biur poselskich (senatorskich). Uzasadnione jest także zakreślenie ram świadczenia takiej pomocy prawnej w biurach parlamentarzystów. Udzielanie pomocy prawnej w biurze poselskim – z uwagi na nieodpłatny charakter – nie jest działalnością gospodarczą. Brak jest jednak doprecyzowania osób, które mogą świadczyć taką pomoc. W konsekwencji oznacza to, że jest organizowana w różny

⁵² Zob. też np. postanowienie WSA w Poznaniu z 19 października 2017 r., II SAB/Po 47/16, LEX nr 2424828.

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1339; zob. w piśmiennictwie zwłaszcza w zakresie obowiązku organów administracji rządowej i samorządowej udzielania parlamentarzystom pomocy w wykonywaniu ich funkcji: P.J. Uziębło, [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, LEX, komentarz do art. 24; B. Przywora, *Z problematyki wykonywania mandatu posła i senatora – kilka refleksji*, [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga Jubileuszowa z okazji 70 urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 1, Toruń 2020, s. 160–170.

sposób (w każdym biurze parlamentarnym). Pomoc prawną mogą świadczyć zarówno pracownicy biura (niekoniecznie legitymujący się należywym wykształceniem czy kwalifikacjami), wolontariusze (najczęściej studenci lub absolwenci kierunków prawniczych), jak i profesjonalni pełnomocnicy.

4. Podmioty udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej

Katalog podmiotów uprawnionych do udzielania pomocy prawnej ma charakter zamknięty. W myśl art. 5 ust. 1 u.n.p.p. „nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat lub radca prawny, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach z ich upoważnienia aplikant adwokacki lub adwokat radcowski”. Dla analizy zagadnienia jakości nieodpłatnych porad prawnych nie bez znaczenia pozostaje fakt, że ustawa dopuszcza ponadto świadczenie pomocy prawnej przez prawnika bądź doradcę podatkowego z organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego (art. 11 u.n.p.p.)⁵⁴. W myśl art. 11 ust. 3 u.n.p.p. w tych punktach pomocy prawnej, których prowadzenie powierzono organizacji pozarządowej, pomocy prawnej udzielać może także: „1) doradca podatkowy – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 2) osoba, która: a) ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej, b) posiada, co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej, c) korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych, d) nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe”. Warto ponadto zwrócić uwagę na fakt, że na podstawie art. 11 ust. 1 zd. 2 u.n.p.p. organizacje pozarządowe mają ustawowo zagwarantowany 50-procentowy udział w punktach pomocy prawnej, dlatego też tak istotne są gwarancje wysokiej jakości świadczonych przez wskazane osoby porad.

Mając to na uwadze, powstaje problem jakości świadczenia usługi przez osoby wykonujące to zadanie, tym bardziej że ustawodawca powinien zapewnić wszystkim obywatelom, których nie stać na uzyskanie odpłatnej przedsądowej pomocy prawnej, prawo do uzyskania pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalistów na możliwie najwyższym poziomie bez dyskryminacji⁵⁵ (tematyka jakości świadczonych usług prawnych zostanie przedstawiona dalej).

⁵⁴ Zob. M. Kaczocha, *Ustawa...*, komentarz do art. 11 u.n.p.p.

⁵⁵ M. Kaczocha, *Ustawa...*, komentarz do art. 11 u.n.p.p.

5. Weryfikacja jakości świadczonych usług udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego)

5.1. Uwagi z perspektywy konstytucyjnoprawnej

Problem weryfikacji jakości świadczonych usług udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) ma szczególne znaczenie⁵⁶. Z perspektywy konstytucyjnej istotne jest określenie przez jednostki powiatu jednolitych i precyzyjnych kryteriów, jakimi mają się legitymować organizacje pozarządowe ubiegające się o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Kryteria te nie powinny odbiegać od tych adresowanych do samorządów zawodowych adwokatów i radców prawnych, od których oczekuje się zagwarantowania realizacji art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁵⁷ (tj. sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodów adwokatów i radców prawnych). Wypełnianie przez samorząd zawodowy funkcji wynikających z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP „nie może być pozostawione nieskrępowanemu prawem uznaniu korporacji samorządowych i ich organów”, a zatem „uregulowania wewnątrz korporacyjne muszą być zgodne z regulacjami konstytucyjnymi i ustawowymi”⁵⁸. Podstawowe znaczenie ma czuwanie nad realizacją tego wymogu. Jednocześnie z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że: „Wolność wykonywania zawodu zaufania publicznego nie może bowiem mieć charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, w szczególności, gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania tego

⁵⁶ Zwrócono na to uwagę również w raporcie końcowym z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, przygotowanym w ramach Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 – Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, s. 65; raport dostępny na <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RAPORT%20KO%20C5%83COWY%20Z%20MONITORINGU%20FUNKCJONOWANIA%20SYSTEMU%20NIEODP%20C5%81ATNEJ%20POMOCY%20PRAWNEJ.pdf> (dostęp: 3 lipca 2022r.).

⁵⁷ Szerzej: P. Tuleja, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021, komentarz do art. 17 Konstytucji RP; zob. także P. Sarnecki, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX, komentarz do art. 17 Konstytucji RP; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012, komentarz do art. 17 Konstytucji RP; M. Szydło, [w:] *Konstytucja RP*, t. 1, *Komentarz*. Art. 1–86, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016, komentarz do art. 17 Konstytucji RP; zob. w orzecznictwie: wyrok TK z 18 października 2010 r., K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76; wyrok NSA z 29 sierpnia 2017 r., II GSK 3308/15, LEX nr 2381092.

⁵⁸ Wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 162; zob. też wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A 2004, nr 2, poz. 9.

zawodu, wyznaczenie sposobów i ram jego wykonywania, a także określenie powinności wobec państwa czy samorządu zawodowego”⁵⁹.

Samorządy zawodowe powinny mieć mechanizmy umożliwiające kontrolę świadczenia jakości nieodpłatnej pomocy prawnej. Podkreślenia wymaga, że zawód zaufania publicznego polega na zaspokajaniu istotnych osobistych potrzeb ludzkich, co wiąże się niejednokrotnie z koniecznością przetwarzania informacji dotyczących życia osobistego. Do zawodów zaufania publicznego zalicza się zawód adwokata. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego można wyprowadzić wniosek, że: „Wprowadzając wymogi dotyczące charakteru osoby zawód ten wykonujący czy też rękojmi prawidłowego wykonywania ustawodawca tworzy normatywne przesłanki dla zapewnienia odpowiedniej realizacji zadań przypisanych temu zawodowi. Kryteria te wprowadzone są w tym celu, by zagwarantować odpowiedni poziom zawodowy i moralny członków korporacji. Kryteria te nie mogą być jednak nadużywane w celu ograniczenia dostępności do zawodu”⁶⁰. Stąd też zachodzi konieczność uzależnienia wykonywania zawodu zaufania publicznego od spełnienia określonych warunków. Warunki te dotyczą dostępu do zawodu oraz zasad jego wykonywania. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego odbywa się w oparciu o szczególne unormowania wynikające najczęściej z regulacji kodeksu etyki zawodowej. *Ratio* tego jest zaś jak najlepsze wykonywanie zawodu, a w konsekwencji zaspokajanie potrzeb obywateli i innych osób⁶¹. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także wniosek, że dla realizacji art. 17 ust. 1 Konstytucji RP konieczne jest zapewnienie „organom samorządu adwokackiego odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad odbywania aplikacji oraz na zakres merytoryczny egzaminu adwokackiego, stanowiącego sprawdzian umiejętności w zakresie wykonywania zawodu adwokata”, a ponadto „odpowiedniego uczestnictwa w określaniu zakresu przedmiotowego egzaminu adwokackiego, a nadto – adekwatnej reprezentacji tego samorządu w składzie komisji do przeprowadzenia egzaminu”⁶².

5.2. Problem jakości świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

5.2.1. Podejmując problem jakości świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz możliwości weryfikacji jakości wprowadzonego syste-

⁵⁹ Wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., K 4/08; zob. też powoływany wyrok TK z 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK 1999, poz. 119; podobnie zob. wyroki TK z: 21 maja 2002 r., K 30/01, OTK-A/2002, nr 3, poz. 32; 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149; 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, poz. 72; 26 marca 2008 r., K 4/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 28.

⁶⁰ Wyrok TK z 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

⁶¹ Wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.

⁶² Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.

mu, należy zwrócić uwagę na katalog podmiotów uprawnionych do realizacji tego zadania. Po pierwsze zwrócić uwagę trzeba na zamknięty krąg podmiotów. W pierwszym rzędzie świadczenie to realizowane jest przez profesjonalnych pełnomocników (adwokatów oraz radców prawnych), a wyjątkowo może być również realizowane – z upoważnienia adwokata bądź radcy prawnego – przez aplikantów adwokackich i radcowskich oraz inne, przeszkolone zgodnie z ustawą osoby. Zgodnie z unormowaniem art. 5 ust. 1 u.n.p.p. powierzenie świadczenia pomocy prawnej aplikantowi może następować wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Uwzględnić przy tym należałoby sytuacje losowe oraz trudne do przewyciężenia przeszkody w osobistym świadczeniu tej usługi publicznej. Odnosząc się do formuły wyjątkowego charakteru zastępstwa adwokata (odpowiednio radcy prawnego) przez aplikantów, należy zwrócić uwagę, że na podstawie obowiązujących przepisów nie znajduje uzasadnienia przerzucenie na nich obowiązków świadczenia pomocy prawnej w pełnym zakresie. Warto zauważyć, że na podstawie art. 77 ust. 3 pr. adw. dopuszcza się, aby aplikant radcowski zastępował adwokata – na takich samych zasadach jak radcę prawnego – „jeżeli adwokat jest współnikiem w spółce adwokacko-radcowskiej, z wyjątkiem spraw, w których adwokat występuje w charakterze obrońcy w postępowaniu karnym i w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe”⁶³. Stąd też wydaje się, że uregulowanie art. 5 ust. 1 u.n.p.p. nie narusza wymienionych reguł. Przy czym podstawę udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) stanowi w tym przypadku art. 6 ust. 1 u.n.p.p., przewidujący umowę zawartą pomiędzy adwokatem (radcą prawnym) a powiatem⁶⁴.

Podstawowe znaczenie ma więc zakres obowiązków adwokata (radcy prawnego) wynikający z zawartej umowy. Przykładowo art. 5 ust. 3 u.n.p.p. daje podstawę do uchylenia się od tego obowiązku jedynie z ważnych powodów, jednak musi poinformować uprawnionego o innych punktach nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu. Takim przypadkiem podstawy odmowy świadczenia usługi mogą być okoliczności wynikające z tzw. konfliktu interesów. Nie można także wykluczyć przypadków, w których porada prawna obejmowałaby bardzo specjalistyczne dziedziny prawa. Takie rozumienie znajduje oparcie w art. 8 ust. 9 zd. 1 u.n.p.p., z którego wynika, że wszystkie bądź wybrane dyżury prawnika w punkcie mogą mieć określoną specjalizację. Wskazuje zatem na możliwość wyodrębnienia dziedzin prawa lub problematyki nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej (odpowiednio nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego)⁶⁵.

5.2.2. Kolejne wątpliwości nasuwają się na tle art. 11 ust. 3 u.n.p.p., zgodnie z którym: „Nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej może udzielać także:

⁶³ Szerzej: J. Treła, [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, red. P. Kruszyński, Warszawa 2016, LEX, komentarz do art. 77 pr. adw.

⁶⁴ Zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 11.

⁶⁵ J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 11–12.

- 1) doradca podatkowy – w zakresie prawa podatkowego, z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej;
- 2) osoba, która:
 - a) ukończyła wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
 - b) posiada co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej,
 - c) korzysta z pełni praw publicznych oraz ma pełną zdolność do czynności prawnych,
 - d) nie była karana za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe [...]”.

Należy zwrócić uwagę na kilka problemów, które determinują rozważania w kontekście jakości świadczenia usługi oraz możliwości weryfikacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Z jednej strony, na co słusznie zwraca się uwagę, osoby świadczące pomoc prawną nieposiadające statusu profesjonalisty – w odróżnieniu od podmiotów zawodowo zajmujących się udzielaniem porad prawnych – nie zostały przez ustawodawcę zobowiązane do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej z tytułu wyrządzenia klientowi szkody. Problem powstaje, jak ocenić poziom przygotowania tych osób i przez kogo został zweryfikowany, skoro ustawodawca dopuść tę grupę osób do świadczenia usługi nieodpłatnej pomocy prawnej. Z drugiej strony, żaden przepis ustawy takiego uregulowania nie przewiduje, a w załączniku nr 2 do ustawy (stanowiącym wzór oświadczenia osoby korzystającej z pomocy prawnej) zamieszczono następujące sformułowanie: „Oświadczam, że zostałem(-łam) poinformowany(-na), że jakakolwiek odpowiedzialność odszkodowawcza osoby udzielającej mi nieodpłatnej pomocy prawnej jest wyłączona, z wyjątkiem przypadku wyrządzenia szkody z winy umyślnej”. Przyjęte rozwiązanie nie może satysfakcjonować i wywołuje wiele wątpliwości. Udzielający porady prawnej (niebędący adwokatem czy radcą prawnym) nie jest zobowiązany do pouczenia jednostki o zasadach i konsekwencjach korzystania z tej usługi. Z unormowań wynika także niekonsekwencja ustawodawcy. Artykuł 11 ust. 4 u.n.p.p. stanowi, że obywatel korzystający z pomocy prawnej udzielanej przez nie prawnika składa oświadczenie jedynie o tym, że ma tego świadomość, a w załączniku do ustawy jest wzór tego oświadczenia przewidujący wiele klauzul, w tym – odnoszącą się do wspomnianego ograniczenia odpowiedzialności cywilnej. Jeszcze większe wątpliwości budzi treść wzorcowego oświadczenia, tj. pouczenie, że udzielający pomocy prawnej nie ma obowiązku zachowania tajemnicy obrończej, o której mowa w art. 180 § 2 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego⁶⁶. We wzorze zamieszczono

⁶⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1375; zob. także: M. Kurowski, [w:] *Kodeks postępowania karnego*, t. 1, *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX 2021, komentarz do art. 180.

sformułowanie, zgodnie z którym złożenie oświadczenia jest dobrowolne, a z art. 11 ust. 4 u.n.p.p. wynika jedynie sformułowanie „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa pisemne oświadczenie”, co stawia pod znakiem zapytania dobrowolny charakter tej czynności⁶⁷.

Obecnie osoby świadczące nieodpłatną pomoc prawną mają obowiązek o charakterze sprawozdawczym co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego świadczenia tej usługi. W ocenie Autorów pomimo upływu już kilku lat obowiązujące przepisy nie stwarzają podstaw do pełnej weryfikacji jakości świadczonych usług. Dotyczy to zwłaszcza osób, które wyłaniane są przez organizacje pozarządowe. Utrzymywanie zaś tego stanu rzeczy nie służy realizacji rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a do obowiązków państwa należy skonstruowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie kraju w taki sposób, by każdy beneficjent mógł ją otrzymać na jednakowym, możliwie wysokim poziomie profesjonalizmu⁶⁸.

Wśród ustawowych gwarancji wysokiej jakości nieodpłatnych porad prawnych warto wskazać ponadto przewidziane przepisami mechanizmy kontroli realizacji usługi nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z art. 7 ust. 5 u.n.p.p. opinie osób uprawnionych o udzielonej nieodpłatnie pomocy prawnej analizuje starosta, mając na względzie potrzebę wprowadzenia usprawnień i podniesienia jakości nieodpłatnej pomocy. Na mocy art. 11 ust. 8 u.n.p.p. organ ten kontroluje także wykonywanie umowy przez organizację pozarządową. Na podstawie art. 12 ust. 1 u.n.p.p. starosta przekazuje co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań z zakresu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału. Dopuszcza się przekazanie informacji pochodzących z 3% kart pomocy w informacji zbiorczej za kolejny kwartał.

Powierzenie świadczenia nieodpłatnych porad prawnych przedstawicielom zawodów zaufania publicznego – adwokatom i radcom prawnym, jak już wspomniano, samo w sobie przekłada się na jakość świadczonych porad. Szczegółowe zasady wykonywania prawniczych zawodów zaufania publicznego zostały uregulowane w poszczególnych tzw. ustawach korporacyjnych.

W kontekście jakości nieodpłatnych porad prawnych świadczonych przez adwokatów i radców prawnych szczególnego znaczenia nabierają przepisy dwóch ustaw: ustawy z 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze oraz ustawy z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych. Podstaw gwarancji odpowiedniej jakości nieodpłatnych porad prawnych poszukiwać można w regulacjach dotyczących zasad wykonywania zawodu adwokata i radcy prawnego w zakresie jakości świadczonych usług prawnych. W tej sferze istotną rolę odgrywają

⁶⁷ Na powyższe wątpliwości zwracają uwagę: J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 12–13.

⁶⁸ B. Przywora, *Normatywny...*, s. 403.

ponadto kodeksy etyki – Zbiór Zasad Etyki Adwokackiej i Godności Zawodu (Kodeks Etyki Adwokackiej)⁶⁹ oraz Kodeks Etyki Radcy Prawnego⁷⁰. Ponadto wskazać należy przepisy wymienionych ustaw, które odnoszą się bezpośrednio do problematyki świadczenia nieodpłatnych porad prawnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5a pr. adw. do zadań samorządu adwokackiego należy: „współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej”, zaś z art. 58 pkt 12 lit. 1 pr. adw. wynika zakres działania Naczelnej Rady Adwokackiej. Obejmuje on: „uchwalanie regulaminów dotyczących: [...] zasad wyznaczania adwokatów do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, i dokumentowania udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej”. Podobnie przewidziano w art. 41 pkt 5a u.r.p.⁷¹ i art. 60 pkt 8 lit. g u.r.p.⁷² Udzielenie błędnej informacji (pomocy prawnej) może w efekcie skutkować po stronie zawodowych prawników ryzykiem odpowiedzialności odszkodowawczej. Podkreślenia wymaga, że prawnik profesjonalny podlega corocznemu obowiązkowi opłacenia składki za ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej (art. 8a pr. adw. oraz art. 22⁷ u.r.p.). W odróżnieniu od podmiotów zawodowo świadczących porady prawne, osoby niemające takiego statusu nie zostały przez ustawodawcę zobowiązane do zawarcia umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej z tytułu wyrządzenia klientowi szkody. Problem w tym, że ustawodawca wprost nie wyłączył ich odpowiedzialności z tytułu udzielenia nieprawidłowej porady, jedynie – jak była o tym mowa – w załączniku nr 2 do ustawy, stanowiącym wzór oświadczenia osoby korzystającej z pomocy prawnej, zamieszczono następujące sformułowanie: „Oświadczam, że zostałem(-łam) poinformowany(-na), że jakakolwiek odpowiedzialność odszkodowawcza osoby udzielającej mi nieodpłatnej pomocy prawnej jest wyłączona, z wyjątkiem przypadku wyrządzenia szkody z winy umyślnej”⁷³. Z punktu widzenia konieczności zapewnienia odpowiedniej jakości udzielanych nieodpłatnych porad prawnych rozwiązanie takie nie może zostać zakwalifikowane jako poprawne.

⁶⁹ Zob. <https://www.ora-warszawa.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/Kodeks-Etyki-Adwokackiej.pdf> (dostęp: 28 czerwca 2022 r.).

⁷⁰ Zob. <https://kirp.pl/etyka-i-wykonywanie-zawodu/etyka/kodeks-etyki-radcy-prawnego/> (dostęp: 28 czerwca 2022 r.).

⁷¹ Zgodnie z art. 41 pkt 5a u.r.p.: „Współdziałanie z jednostkami samorządu terytorialnego w zapewnianiu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej [...]”.

⁷² Zgodnie z tym przepisem: „Do zakresu działania Krajowej Rady Radców Prawnych należy [...] uchwalanie regulaminów [...] dotyczących zasad wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, i dokumentowania udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej”.

⁷³ Krytycznie na temat tego rozwiązania zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 13.

5.2.3. Wprawdzie ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej nie wskazuje definicji legalnej pojęcia „jakość udzielanych porad prawnych”, jak też nie przewiduje wprost szerokich mechanizmów gwarantujących zapewnienie jakości usługi, to jednak – jak wykazano – można wskazać pewne podstawowe uregulowania w tym zakresie. Problem pojawia się przede wszystkim na poziomie subiektywizmu oceny przez beneficjenta (najczęściej osoby niebędącej prawnikiem) profesjonalizmu i rzetelności osoby świadczącej usługę. Konieczne pozostaje określenie w ustawie szczegółowych wskaźników, które pozwalałyby ocenić jakość i efektywność systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Propozycje w tym obszarze były proponowane w Stanowisku przedstawicieli organizacji społecznych, członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości z 1 marca 2017 r. w sprawie podsumowania roku funkcjonowania i koniecznych zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej⁷⁴. Wówczas jako konieczny element zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej uznano „wprowadzenie mechanizmów badania i oceny jakości udzielanej pomocy prawnej”. Postulowano organizację „odpowiednich szkoleń dla usługodawców, ustalenie standardów minimalnych tych usług, określenie sposobu dokumentacji działań osób udzielających pomocy, wprowadzenie możliwości oceny satysfakcji klienta (poprzez wypełnianie anonimowych ankiet), ocena krzyżowa przez innych prawników (tzw. *peer review*), opracowanie wskaźników, które pozwalałyby ocenić jakość i efektywność systemu”. Jako szczególnie ważne uznano wprowadzenie na poziomie ustawy mechanizmu „odpowiedzialności za niedopełnienie jakości świadczonej pomocy, skutkujący skreśleniem z listy usługodawców nieodpłatnej pomocy prawnej, czy też okresowym zakazem zawarcia kontraktu na świadczenie pomocy w tym systemie”. W naszej ocenie wskazane już w 2017 r. propozycje w pełni pozostają aktualne i wymagają realizacji najlepiej przez wprowadzenie podstawowych wytycznych na poziomie ustawowym.

5.2.4. Kolejne wątpliwości wywołuje wprowadzenie tzw. nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, obejmującego działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, mające na celu podniesienie świadomości o przysługujących jej uprawnieniach bądź spoczywających na niej obowiązkach. Pomoc ta zakłada ponadto wsparcie w samodzielnym rozwiązywaniu problemu, w tym – w razie potrzeby – sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych oraz porady z zakresu spraw mieszkaniowych i zabezpieczenia społecznego. Analiza tego przepisu skłania do kilku refleksji. Sama idea wprowadzenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jako elementu działań państwa – mającego

⁷⁴ Dostępne na <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stowisko%20cz%5%82onk%C3%B3w%20Rady%20Nieodp%C5%82.%20Pom.%20Prawnej%20przy%20Ministrze%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%2C%201.03.2017.pdf>, s. 5 (dostęp: 28 czerwca 2022 r.); na te propozycje wskazuje także E. Gierach, Kontrola jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej (tekst w posiadaniu Autorów opracowania).

w zamiarze podniesienie poziomu świadomości (w tym świadomości prawnej społeczeństwa) – godna jest uwagi i rozważenia. Wprowadzone rozwiązania wywołują szereg wątpliwości, w tym o charakterze zgodności z Konstytucją RP. Dotyczy to zwłaszcza posługiwania się niedookreślonym pojęciem „poradnictwo obywatelskie”. Brak jest określenia, w jakiej relacji pozostaje to pojęcie do już funkcjonującej instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej. Tym bardziej że ze wskazanego już art. 3a u.n.p.p. wynika, że nieodpłatne poradnictwo obywatelskie „obejmuje w szczególności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego”. Brak precyzyjnej definicji tego pojęcia prowadzi do obniżenia standardów bezpieczeństwa prawnego obywateli w procesie realizacji tego zadania⁷⁵. Jest to związane z wprowadzaniem nowej kategorii osób do obsługi tego zadania – tzw. doradców.

Analiza postanowień ustawy skłania do wniosku, że wymogi stawiane doradcom znacząco odbiegają od standardów dających rękojmię rzetelnego wykonywania poradnictwa obywatelskiego, oczekiwanych od osoby świadczącej poradnictwo prawne. Zgodnie z ustawą do udzielenia pomocy w formie poradnictwa obywatelskiego wystarczą 70-godzinne kursy z zakresu poradnictwa obywatelskiego, z których co najmniej 15 godzin przeznaczają się na zajęcia z zakresu metodyki pracy doradcy oraz co najmniej 20 godzin na zajęcia z zakresu poradnictwa dla osób zadłużonych, a ponadto doradca jest obowiązany do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, począwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie albo uzyskał zaświadczenie. Przyjmując to unormowanie, ustawodawca powinien mieć świadomość obniżenia się poziomu jakości świadczenia usług w obszarze poradnictwa obywatelskiego⁷⁶. Wysoce wątpliwie pozostaje, czy osoba niebędąca profesjonalnym pełnomocnikiem (adwokatem lub radcą prawnym), która ukończy szkolenie, jest w stanie skutecznie i z dochowaniem należytego poziomu profesjonalizmu podołać zadaniu udzielenia w szczególności „porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego”. Wymaga to niejednokrotnie wąskiej specjalizacji adwokata (radcy prawnego) oraz posiadania w tym obszarze odpowiedniego doświadczenia. Brak w uzasadnieniu projektu jednoznacznej informacji, jaka argumentacja przemawiała za wprowadzeniem do systemu pomocy prawnej tzw. doradców, świadczy o nie do końca przemyślanej koncepcji.

Zwracamy uwagę na praktykę stosowania norm ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej. Znalazło to wyraz w szczególności w wyroku WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., VII SA/Wa 345/21⁷⁷, Sąd, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 11 maja 2021 r. sprawy ze skargi

⁷⁵ Uchwała nr 79/2018 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 2018 r., s. 1; dostępna na http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-nr-79-2018-23655.pdf (dostęp: 28 czerwca 2022 r.).

⁷⁶ Uchwała nr 79/2018 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 2018 r., s. 1.

⁷⁷ LEX nr 3265710.

Fundacji H. na decyzję Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie wpisu na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oddalił skargę. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego w sprawie Sąd ustalił, że poza odstąpieniem przez Fundację od zawartych umów doszło do szeregu innych nieprawidłowości w trakcie ich wykonywania w kilku innych powiatach.

Problem sprowadzał się do tego, że Fundacja na dyżury do punktów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego kierowała prawników niemających jeszcze uprawnień w zakresie świadczenia poradnictwa obywatelskiego. Ponadto Sąd ustalił, że Fundacja nie zgłaszała nieobecności na dyżurach; nie była w stanie zapewnić stabilnego obsadzenia dyżurów nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w związku z brakiem dopuszczenia współpracowników Fundacji do egzaminu na doradców obywatelskich. W efekcie – w ocenie Sądu – takie działanie „skutkowało częściowym pełnieniem dyżurów przez radców prawnych i adwokatów nieposiadających zaświadczenia o ukończeniu kursu doradcy obywatelskiego”, a Fundacja „nie realizowała dyżurów w punktach zgodnie z harmonogramem działania punktu w Gminie [...] co polegało na niezrealizowaniu w miesiącach styczniu i lutym 2019 r. 48 godzin dyżurów w Gminie [...] oraz 66 godzin dyżurów w Gminie [...]”. Mając to na względzie, w ocenie Sądu: „Zasadnie zatem Minister Sprawiedliwości przyjął, że działania i zaniechania Fundacji nie były incydentalne, których wystąpienie miało charakter przypadkowy i niezależny od Fundacji. Powodami niepodpisania umowy lub odstąpienia od niej był bowiem brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry mogącej świadczyć poradnictwo obywatelskie”. Sąd podzielił argumentację Ministra Sprawiedliwości, że w analizowanym przypadku „sytuacje nie były spowodowane przyczynami leżącymi po stronie powiatów, ale wynikały z niemającej potwierdzenia w faktach oceny przez skarżącą własnych możliwości kadrowych, formułowanej mimo braku odpowiedniej liczby wykwalifikowanych, spełniających wymagania ustawowe osób mogących wykonywać czynności doradztwa obywatelskiego. Fundacja bez odpowiedniego oszacowania swoich możliwości należytego wykonania zadań w zakresie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, przystępowała do licznych konkursów. Było to działanie świadome i zależne od Fundacji”. Zatem: „Sąd podziela stanowisko Ministra Sprawiedliwości, że na podstawie opisanych w decyzji sytuacji zasadny jest wniosek, że Fundacja nie dawała gwarancji należytego wykonania zadania z zakresu świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Działania Fundacji polegające na przystępowaniu do konkursów mimo braku odpowiednich osób, które mogłyby wykonywać poradnictwo obywatelskie, a także przypadki kierowania takich osób do wykonywania zadania świadczą o wprowadzeniu odpowiednich starostów w błąd i o świadomym ubieganiu się o to zadanie mimo braku zdolności do jego wykonania. Spowodowało to zaburzenia w organizacji u poszczególnych starostów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym konieczność zwrócenia się w odpowiednim trybie do innych podmiotów celem zapewnienia

obsługi tych punktów, w wyniku czego do tego czasu w punktach nie było świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie”.

Uważamy, że bardziej adekwatnym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie osób wykwalifikowanych w zawodach prawniczych posiadających odpowiednią wiedzę i doświadczenie. Przykładowo można włączyć aplikantów adwokackich i radcowskich, którzy mają już pewną wiedzę prawniczą i doświadczenie. Jest to rozwiązanie obecne w szwedzkim systemie, gdzie uprawnionym do udzielenia porady jest również pomocnik adwokata. Istnieje realna obawa, że w praktyce wykonywanie tego zadania publicznego będzie odbywało się na różnych poziomach profesjonalizmu, a w konsekwencji będzie wywoływać uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zachowania zasady równości.

6. Możliwości finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

6.1. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb w zakresie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej stanowi zadanie publiczne. Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.n.p.p. zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie, natomiast z art. 11 ust. 1 zd. 1 u.n.p.p. wynika, że powiat powierza prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Jeżeli natomiast chodzi o kwestie finansowania takiej działalności, to w myśl art. 19 ust. 1 u.n.p.p. zadanie polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej jest finansowane z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom⁷⁸.

6.2. W świetle art. 127 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁹: „Dotacje celowe są to środki przeznaczone na:

- 1) finansowanie lub dofinansowanie:
 - a) zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami;
 - b) ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego,
 - c) bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego,
 - d) zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b,
 - e) zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym,
 - f) kosztów realizacji inwestycji;
- 2) dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach”⁸⁰.

⁷⁸ Zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z 12 października 2017 r., IV SAB/Wr 115/17, LEX nr 2391598.

⁷⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.; dalej: „u.f.p.”.

⁸⁰ Zob. także szerzej: K. Czarnecki, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, LEX, komentarz do art. 127 u.f.p.; M. Kaczocho, *Ustawa...*, komentarz do art. 19 u.o.p.p.

6.3. Takie rozwiązanie dotyczące finansowania znajduje oparcie w wartościach konstytucyjnych. Wynika to przede wszystkim z prawa do pomocy społecznej oraz z konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu. Efektywny system dostępu do prawa nie powinien opierać się tylko na przesłankach wynikających z uprawnień do pomocy socjalnej, a uprawnienie do korzystania z tego rodzaju pomocy ze strony państwa nie powinno ograniczać się jedynie do kryteriów wynikających z ubóstwa. Uznać należy, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości z jednej strony powinien uwzględniać reprezentowanie strony przez profesjonalnego pełnomocnika, z drugiej zaś powinien mieć mocne oparcie w dostępie do tzw. pozasądowego poradnictwa prawnego⁸¹. Mając to na względzie, w pierwszej kolejności należy uznać finansowanie tego zadania ze środków z budżetu Państwa. Taka forma finansowania występuje także w pewnej mierze w innych państwach (zob. poniższa tabela).

Tabela 1. Zestawienie podstawowych informacji o systemach pomocy prawnej wybranych państw

Nazwa kraju	Podmioty uprawnione	Zakres dostępnej pomocy	Sposób finansowania	Centralna instytucja zarządzająca
Niemcy	Osoby w trudnej sytuacji materialnej lub osobistej	Prawo do pomocy prawnej przyznawane na wniosek rozpatrywany przez lokalny sąd. Pomoc świadczona przez profesjonalnego prawnika, zgłaszającego gotowość do przyjęcia sprawy.	Środki finansowe zapewnione w budżecie każdego z krajów związkowych (landów).	Brak centralnej instytucji zarządzającej – system pomocy prawnej zorganizowany w ramach każdego z landów.
Szwecja	Osoby ubezpieczone od poniesionych kosztów pomocy prawnej. Pomoc państwa dla osób nieubezpieczonych, spełniających kryterium dochodowe.	Warunki otrzymywanej pomocy prawnej różne w zależności od firmy ubezpieczeniowej. W przypadku braku odpowiedniego ubezpieczenia należy zwrócić się do przedstawiciela lokalnego mającego swoją siedzibę na danym terenie (adwokata lub innego wykwalifikowanego prawnika).	Ubezpieczenie od poniesionych kosztów pomocy prawnej oraz pomoc finansowana z budżetu państwa dla osób nieposiadających takiego ubezpieczenia.	Urząd Pomocy Prawnej (Legal Aid Authority) – rozpatruje wnioski o przyznanie pomocy prawnej.
Francja	Każda osoba bez względu na wysokość dochodów – pomoc prawna w prostych sprawach. Osoby nieposiadające wystarczających środków na sfinansowanie porady prawnej.	Pomoc przyznawana przez tzw. biura pomocy prawnej CDAD (Conseil departemental de l' acces au droit) oraz domy sprawiedliwości i prawa. Domy sprawiedliwości i prawa udzielają porad w najprostszych sprawach.	Budżet państwa, budżet samorządów zawodowych prawników, oraz dotacje przyznawane przez władze lokalne, instytucje publiczne, i instytucje zabezpieczenia społecznego.	CDAD (Conseil departemental de l' acces au droit) – podejmowanie decyzji w sprawie przyznawania pomocy prawnej oraz domy sprawiedliwości i prawa (maisons de justices et du droit) – zapewniają udzielanie porad prawnych
Holandia	Osoby spełniające kryterium dochodowe, a w sprawach skomplikowanych pomoc udzielana na podstawie certyfikatu, określającego wysokość opłaty koniecznej do wniesienia przez klienta.	Pomoc udzielana przez Legal Services Counters (Punkty Obsługi Prawnej) w sprawach nieskomplikowanych, a w sprawach wymagających rozszerzonego zakresu pomocy, przez prawników i mediatorów.	Pomoc dla osób o niskich dochodach, opłacana jest przez Legal Aid Board . Wysokość wynagrodzenia jest uzależniona od rodzaju sprawy a nie liczby przepracowanych godzin.	Legal Aid Board odpowiada za organizowanie i administrowanie systemem pomocy prawnej. Pełni on również funkcje doradcze wobec Ministerstwa właściwego ds. Sprawiedliwości w sprawach dotyczących zapotrzebowania społeczeństwa na pomoc prawną oraz jej dostarczanie.

⁸¹ Stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych..., s. 6.

Nazwa kraju	Podmioty uprawnione	Zakres dostępnej pomocy	Sposób finansowania	Centralna instytucja zarządzająca
Wielka Brytania	Osoby w trudnej sytuacji materialnej, których problem prawny kwalifikuje się do udzielenia wsparcia. Usługi pomocy prawnej mogą zostać zrealizowane tylko przez podmioty związane umową z Legal Aid Agency (LAA) . Należą do nich niektórzy adwokaci, biura prawne oraz biura porad obywatelskich.	System legal aid oferuje pomoc zróżnicowaną według kategorii spraw i zakresu wymaganych czynności, np. legal help (wskazania praw i potencjalnych rozwiązań), help at court (pomoc w sądzie), family mediation (mediacja rodzinna).	Pomoc finansowana z budżetu państwa, z zastrzeżeniem możliwości częściowego finansowania świadczonych usług, w zależności od sytuacji klienta i wyniku postępowania.	Legal Services Commission (LSC) współpracuje z prawnikami oraz organizacjami pozarządowymi.
Belgia	Osoby spełniające kryterium dochodowe, osoby korzystające z zasiłku socjalnego, osoby niepełnosprawne, nieletni, cudzoziemcy, osoby ubiegające się o azyl.	Informacja prawna udzielana jest w biurach pomocy prawnej w każdym okręgu sądowym, w publicznych centrach opieki oraz organizacjach pomocy prawnej. Szczegółowe opinie prawne lub porady prawne, w tym w toku postępowania sądowego udzielane są w biurach pomocy prawnej utworzonych w ramach adwokatury przez Radę Adwokacką.	Pomoc finansowana z budżetu Ministerstwa właściwego ds. Sprawiedliwości, a działalność organizacji społecznych świadczących podstawowe poradnictwo prawne finansowana jest z budżetów lokalnych.	Brak centralnego organu koordynującego Urząd Pomocy Prawnej (Bureau for Legal Aid) – koordynacja pomocy prawnej na etapie sądowym, przy izbach adwokackich Komisje Pomocy Prawnej – organizują dyżury prawników i każda funkcjonuje według własnych zasad.
Chorwacja	Osoby nieposiadające wystarczających środków na sfinansowanie porady prawnej i należące do jednej z ustalonych kategorii (m.in. cudzoziemcy, którzy uzyskali azyl w Chorwacji).	Przyznanie pomocy prawnej zarówno przed sądowej jak i sądowej wymaga wydania decyzji administracyjnej , a osoba korzystająca z pomocy sama wybiera prawnika. Do świadczenia pomocy prawnej uprawnieni są adwokaci, autoryzowane stowarzyszenia, związki zawodowe, a także wydziały prawa w ramach działających w ich ramach klinik prawa	Pomoc finansowana z budżetu państwa lub samorządów lokalnych. Środki finansowe przekazywane są stowarzyszeniom oraz klinikom prawa na podstawie przygotowanych przez nie projektów. Dopuszczono współfinansowanie pomocy przez jej beneficjentów.	System obejmuje 20 biur regionalnych State Office Administration , które wydają decyzje o przyznaniu pomocy prawnej.
Finlandia	Osoby nieposiadające wystarczających środków na sfinansowanie porady prawnej.	Sieć państwowych biur pomocy prawnej, w których pomocy udzielają pełnomocnicy publicznej pomocy prawnej (public legal aid attorney), a także adwokaci będący członkami Fińskiego Stowarzyszenia Adwokatów.	Pomoc finansowana jest z budżetu państwa w całości lub w części, w zależności od sytuacji materialnej klienta.	Ministerstwo właściwe ds. Sprawiedliwości sprawuje nadzór nad siecią państwowych biur prawnych.

Źródło: Informacja NIK, s. 89–90.

Przykładowo z powyższego zestawienia wynika, że w Niemczech środki finansowe zapewnione są w budżecie każdego z krajów związkowych (landów). We Francji finansowanie pochodzi z budżetu państwa, budżetu samorządów zawodowych prawników oraz dotacji przyznawanych przez władze lokalne, instytucje publiczne i instytucje zabezpieczenia społecznego. W Wielkiej Brytanii pomoc prawna także jest finansowana z budżetu państwa, ale z zastrzeżeniem możliwości częściowego finansowania świadczonych usług w zależności od sytuacji klienta i wyniku postępowania. W Szwecji z jednej strony funkcjonuje ubezpieczenie

od poniesionych kosztów pomocy prawnej, z drugiej strony pomoc w postaci częściowego finansowania lub w wyjątkowych przypadkach całkowitego finansowania z budżetu państwa dla osób nieposiadających takiego ubezpieczenia. Natomiast w Belgii pomoc jest finansowana z budżetu Ministerstwa właściwego ds. Sprawiedliwości, a działalność organizacji społecznych świadczących podstawowe poradnictwo prawne jest finansowana z budżetów lokalnych.

6.4. W Polsce podstawowy problem polega na tym, aby środki publiczne przeznaczone na sfinansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej były efektywnie wydatkowane. Kontrola NIK wykazała jednak nieefektywność realizacji tego zadania. W przekonaniu NIK: „Wynikało to zarówno z niedopasowania kręgu beneficjentów do rzeczywistych potrzeb społecznych, jak też dopuszczenia do finansowania jedynie gotowości do udzielania takiego wsparcia, a nie dokonywania rozliczeń w oparciu o liczbę udzielonych porad prawnych”⁸². Na potwierdzenie tego NIK podała, że w 2016 r. oraz w 2017 r. (do listopada włącznie) na realizację tego zadania „z budżetu państwa przekazano wszystkim powiatom w Polsce, w formie dotacji celowej, łącznie 180 343 tys. zł (odpowiednio 93 193 tys. zł i 87 150 tys. zł)”⁸³. Na wskazany cel objęte kontrolą jednostki wydatkowały w 2016 r. łącznie 3 861,3 tys. zł (99% sumy kwot zaplanowanych). W I połowie 2017 r. 1 760,6 tys. zł (45% zaplanowanych kwot). Środki te głównie przeznaczone były na zapłatę wynagrodzeń za świadczenie pomocy przez adwokatów (radców prawnych), wypłatę dotacji celowych z budżetu jednostek samorządu terytorialnego udzielonych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych organizacjom pozarządowym. Przeznaczono je także na zakup materiałów i wyposażenia punktów świadczenia nieodpłatnej pomocy. Wydatki te poniesiono z zachowaniem określonej w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej. zasady przeznaczenia 97% dotacji na wynagrodzenia z tytułu umów z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz wyłonionej w otwartym konkursie ofert organizacji pozarządowej oraz 3% dotacji na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej tego zadania⁸⁴. W analizie NIK podała dane z Ministerstwa Sprawiedliwości, z których wynika, że w 2016 r. w skali całego kraju średni koszt jednej porady (obliczony jako stosunek sumy wydatków jednostki poniesionych na realizację zadania do liczby porad udzielonych w tym okresie (sporządzonych przez prawników kart nieodpłatnej pomocy prawnej) wyniósł 202,74 zł (kwota brutto). W punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych – 184,67 zł brutto, a w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym – 234,21 zł brutto. Na terenie objętych kontrolą powiatów w 2016 r. oraz I połowie 2017 r. koszt ten wahał się od 101,61 zł do 3 373,66 zł, natomiast średnio wynosił odpowiednio 341,04 zł i 333,81 zł (w przypadku punktów prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych) oraz 471,97 zł i 602,15 zł

⁸² Informacja NIK, s. 13.

⁸³ Informacja NIK, s. 14.

⁸⁴ Informacja NIK, s. 14.

(w przypadku punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe). W konsekwencji NIK podała, że jednostkowy koszt porady mieścił się w zakresie od 101,61 zł do 3 373,66 zł, a znaczna rozpiętość tych wartości wynikała z różnicy w liczbie porad udzielonych w poszczególnych punktach prowadzonych na obszarze kontrolowanych jednostek⁸⁵.

6.5. Warto przy tym zwrócić uwagę, że Naczelny Sąd Administracyjny⁸⁶ podkreślił, iż z uwagi na unormowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, „w tym zwłaszcza odnoszących się do warunków i trybu powierzenia organizacji pozarządowej prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie finansowania i rozliczenia tego zleconego zadania publicznego (art. 8, 9, 10, 11, 19 i 20), przyjąć należy, iż informacje objęte przedmiotowym wnioskiem Fundacji z dnia 11 sierpnia 2017 r. posiadają przymiot informacji publicznej. Sąd pierwszej instancji prawidłowo przyjął, że umowy zawarte przez organizację pozarządową z osobami fizycznymi na realizację nieodpłatnego pośrednictwa prawnego jako zadania publicznego, stanowią informację publiczną. Nie ulega bowiem wątpliwości, że informacja, której udostępniania dochodzi wnioskodawczyni, dotyczy sprawy publicznej, tj. umów, które zostały zawarte z podmiotem wykonującym zadania publiczne finansowane ze środków publicznych”. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia realizacji konstytucyjnego prawa dostępu do informacji publicznej, a w konsekwencji transparentności wydatkowania środków publicznych. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika szerokie pojęcie informacji publicznej, przez którą należy rozumieć „każdą wiadomość, dotyczącą faktów i danych, wytworzoną przez władze publiczne oraz osoby pełniące funkcje publiczne, a także inne podmioty, które tę władzę realizują bądź gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa w zakresie swoich kompetencji. W taki sam sposób kwalifikowane są wiadomości niewytworzone przez podmioty publiczne, lecz odnoszące się do tych podmiotów”⁸⁷.

Niezależnie od podnoszonych uwag pod rozważę można poddać tworzenie uzupełniających sposobów utrzymania systemu. Jako przykład proponowane było powołanie Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej. Środki z tego funduszu służyłyby udoskonalaniu działania systemu pomocy prawnej. Proponowano, aby były to środki przekazywane m.in. z darowizn i zapisów, a także z nawiązek orzekanych przez sądy⁸⁸. Rozważać można także wprowadzenie stosunkowo niedrogiemu, ale o charakterze powszechnym ubezpieczenia prawniczego⁸⁹. Rozwiązanie to mogłoby stanowić w pewnym stopniu uzupełnienie systemu pomocy prawnej. Wymagałoby

⁸⁵ Informacja NIK, s. 14.

⁸⁶ Wyrok NSA z 15 czerwca 2018 r., I OSK 1187/18, LEX nr 2509132.

⁸⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 maja 2018 r., IV SAB/Wr 27/18, LEX nr 2510555; zob. także powołane tam orzecznictwo: wyroki NSA z 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062 oraz z 7 grudnia 2010 r., II OSK 1774/10, CBOSA.

⁸⁸ Stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych..., s. 6.

⁸⁹ Zob. I. Lipowicz, *O mądre...*, s. 234.

jednak podjęcia szerszej analizy, zwłaszcza pod kątem określenia ewentualnego dofinansowania ze strony państwa. Zwracamy także uwagę na dostrzegalne – zwłaszcza w warunkach funkcjonowania w pandemii COVID-19 – problemy w związku z korzystaniem z usług na rynku nowych technologii czy też z rynku finansowego. Generowanie się tego typu problemów może skutkować zwiększoną potrzebą ochrony konsumentów (klientów) na świadczenie zwłaszcza nieodpłatnej pomocy prawnej.

7. Bilans korzyści i kosztów wynikających ze stosowania norm dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego

7.1. Uwagi wprowadzające

Dokonując bilansu korzyści i kosztów wynikających ze stosowania norm dotyczących wprowadzonego mechanizmu przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej, uwzględniono w szczególności dane statystyczne otrzymane z Ministerstwa Sprawiedliwości za lata 2016–2020. Dane statystyczne mają znaczenie w procesie dla oceny korzyści i kosztów wynikających ze stosowania norm dotyczących mechanizmu nieodpłatnej pomocy prawnej. Stanowią empiryczny punkt odniesienia przy konstruowaniu optymalnego modelu nieodpłatnej pomocy prawnej i ułatwią sformułowanie wniosków. Dane te mają zasięg ogólnopolski. Starosta zobowiązany jest do przekazania Ministrowi Sprawiedliwości oraz właściwemu wojewodzie, nie później niż do końca pierwszego kwartału roku następnego, zbiorczą informację o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu.

Na samym początku należy wskazać, że analiza danych zamieszczonych w zestawieniach tabelarycznych prowadzi do wniosku, iż obowiązujący w latach 2016–2017 model pomocy prawnej tylko w niewielkim stopniu przyczynił się do urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej oraz prawa do sądu i zabezpieczenia społecznego. Z danych za 2016 r. (tabela nr 2) wynika, że średnio w roku w przeliczeniu na jeden punkt prowadzony przez adwokatów lub radców prawnych przypadało nieco ponad 334 porad prawnych, natomiast na punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe – ponad 263.

Na tym tle warto zwrócić uwagę na dane statystyczne za 2017 r. (tabela nr 3). Wynika z nich, że średnia liczba porad w roku przypadającym na jeden punkt prowadzony przez adwokatów lub radców prawnych to nieco ponad 317 porad, natomiast na punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe – nieco ponad 200 porad.

Tabela 2. Liczba porad prawnych udzielonych w 2016 r.

WOJEWÓDZTWO	LICZBA PUNKTÓW N.P.P.	w tym punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych	w tym punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe	ROK 2017						
				Liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej.						
				RAZEM	Średnia liczba na punkt w roku.	Średnia liczba na punkt w miesiącu.	W punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych.	Średnio w roku w punkcie prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych.	W punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.	Średnio w roku w punkcie prowadzonym przez organizacje pozarządowe.
Dolnośląskie	117	59	58	30 550	261,11	21,76	18 674	316,51	10 319	177,91
Kujawsko - Pomorskie	86	44	42	20 987	244,03	20,34	12 916	293,55	8 089	192,60
Lubelskie	87	45	42	22 006	252,94	21,08	11 244	249,87	12 254	291,76
Lubuskie	41	22	19	8 894	216,93	18,08	4 627	210,32	3 594	189,16
Łódzkie	104	53	51	24 965	240,05	20,00	19 545	368,77	6 440	126,27
Małopolskie	134	65	69	30 826	230,04	19,17	18 747	288,42	9 684	140,35
Mazowieckie	183	94	89	46 494	254,07	21,17	28 162	299,60	18 022	202,49
Opolskie	42	20	22	8 513	202,69	16,89	5 263	263,15	3 460	157,27
Podkarpackie	87	48	39	21 782	250,37	20,86	23 181	482,94	15 900	407,69
Podlaskie	51	27	24	9 283	182,02	15,17	7 059	261,44	3 215	133,96
Pomorskie	93	49	44	34 403	369,92	30,83	17 383	354,76	13 164	299,18
Śląskie	181	90	91	46 667	257,83	21,49	26 585	295,39	17 348	190,64
Świętokrzyskie	50	28	22	14 057	281,14	23,43	8 747	312,39	4 563	207,41
Warmińsko - Mazurskie	62	32	30	14 390	232,10	19,34	10 237	319,91	5 133	171,10
Wielkopolskie	139	81	58	34 351	247,13	20,59	25 543	315,35	10 274	177,14
Zachodniopomorskie	68	39	29	20 565	302,43	25,20	14 653	375,72	4 603	158,72
RAZEM	1 525	796	729	388 733	254,91	21,24	252 566	317,29	146 062	200,36

Źródło: Dane otrzymane z Ministerstwa Sprawiedliwości.

Tabela 3. Liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r.

WOJEWÓDZTWO	LICZBA PUNKTÓW N.P.P.	w tym punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych	w tym punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe	ROK 2017						
				Liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej.						
				RAZEM	Średnia liczba na punkt w roku.	Średnia liczba na punkt w miesiącu.	W punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych.	Średnio w roku w punkcie prowadzonym przez adwokatów i radców prawnych.	W punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.	Średnio w roku w punkcie prowadzonym przez organizacje pozarządowe.
Dolnośląskie	117	59	58	30 550	261,11	21,76	18 674	316,51	10 319	177,91
Kujawsko - Pomorskie	86	44	42	20 987	244,03	20,34	12 916	293,55	8 089	192,60
Lubelskie	87	45	42	22 006	252,94	21,08	11 244	249,87	12 254	291,76
Lubuskie	41	22	19	8 894	216,93	18,08	4 627	210,32	3 594	189,16
Łódzkie	104	53	51	24 965	240,05	20,00	19 545	368,77	6 440	126,27
Małopolskie	134	65	69	30 826	230,04	19,17	18 747	288,42	9 684	140,35
Mazowieckie	183	94	89	46 494	254,07	21,17	28 162	299,60	18 022	202,49
Opolskie	42	20	22	8 513	202,69	16,89	5 263	263,15	3 460	157,27
Podkarpackie	87	48	39	21 782	250,37	20,86	23 181	482,94	15 900	407,69
Podlaskie	51	27	24	9 283	182,02	15,17	7 059	261,44	3 215	133,96
Pomorskie	93	49	44	34 403	369,92	30,83	17 383	354,76	13 164	299,18
Śląskie	181	90	91	46 667	257,83	21,49	26 585	295,39	17 348	190,64
Świętokrzyskie	50	28	22	14 057	281,14	23,43	8 747	312,39	4 563	207,41
Warmińsko - Mazurskie	62	32	30	14 390	232,10	19,34	10 237	319,91	5 133	171,10
Wielkopolskie	139	81	58	34 351	247,13	20,59	25 543	315,35	10 274	177,14
Zachodniopomorskie	68	39	29	20 565	302,43	25,20	14 653	375,72	4 603	158,72
RAZEM	1 525	796	729	388 733	254,91	21,24	252 566	317,29	146 062	200,36

Źródło: Dane otrzymane z Ministerstwa Sprawiedliwości.

7.2. Efektywność funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej z perspektywy Najwyższej Izby Kontroli

Na brak pełnej efektywności funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wskazują również wyniki kontroli NIK⁹⁰.

Jak wynika z analiz NIK, w 2016 r. na terenie całego kraju w 1524 punktach nieodpłatnej pomocy prawnej udokumentowano łącznie 443 804 przypadki udzielania pomocy prawnej we wszystkich formach przewidzianych w ustawie. Z tego zaś wynika, że przeciętnie na jeden punkt przypadało 291 przypadków udzielenia pomocy, tj. 1,16 porady dziennie, zaś w okresie objętym kontrolą w 63 punktach utworzonych przez objęte kontrolą jednostki udokumentowano łącznie 18 564 porady, w tym 12 113 w 2016 r. i 6451 w I półroczu 2017 r. Oznacza to, że średnio udzielono odpowiednio 192 i 102 porady, tj. 0,76 i 0,82 porad dziennie⁹¹.

Z analiz NIK wynika także, że na terenie powiatów, objętych kontrolą, „największą liczbę porad odnotowano w ośmiu punktach npp utworzonych przez miasto Kielce, tj. łącznie 4015 (2481 w 2016 r. i 1534 w I. półroczu 2017 r.), a najmniej w trzech punktach npp utworzonych przez powiat grudziądzki – łącznie 352 (271 i 81) oraz przez powiat aleksandrowski – łącznie 367 (192 i 175)”⁹². Zdaniem NIK: „System nieodpłatnej pomocy prawnej w bardzo ograniczonym zakresie przyczynił się do eliminowania nierówności w dostępie do profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Wynikało to z niedopasowania przyjętych rozwiązań do potrzeb społecznych i powodowało niewielkie wykorzystanie potencjału zaangażowanego w realizację tego zadania”⁹³. Państwo, realizując to zadanie publiczne, wydatkowało – w latach 2016–2017 – nieefektywnie na ten cel około 190 mln zł. Na koszty systemu nieodpłatnej pomocy prawnej składają się zwłaszcza koszty działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w których taka pomoc średnio udzielana była tylko raz dziennie⁹⁴.

Źródeł nieefektywności funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej doszukiwać należy się także w pominięciu przez Ministerstwo Sprawiedliwości analizy popytu na usługi w zakresie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i w rozpoznawaniu trudności

⁹⁰ Kontrolą NIK objęła Ministerstwo Sprawiedliwości oraz jednostki samorządowe: Urząd Miasta Opole, Starostwo Powiatowe w Krapkowicach, Urząd Miejski w Grudziądzu, Starostwo Powiatowe w Grudziądzu, Starostwo Powiatowe w Aleksandrowie Kujawskim, Urząd Miasta Kielce, Starostwo Powiatowe w Kielcach, Starostwo Powiatowe w Końskich, Urząd Miasta Zamość, Starostwo Powiatowe w Zamościu, Starostwo Powiatowe w Hrubieszowie, Urząd Miasta Gorzowa Wielkopolskiego, Starostwo Powiatowe w Gorzowie Wielkopolskim, Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim – Zob. NIK, Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, s. 67 oraz załącznik 6.2. Wykaz jednostek kontrolowanych, s. 70, informacja dostępna na stronie <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf> (dostęp: 29 czerwca 2022 r.); dalej: „Informacja o wynikach kontroli”.

⁹¹ Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

⁹² Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

⁹³ Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli, s. 12.

i barier w korzystaniu z tej usługi. Ponadto takie wnioski płyną z analizy informacji NIK dotyczącej funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej⁹⁵.

Przywołane dane statystyczne potwierdzają brak pełnej efektywności przewidzianych w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej rozwiązań w stosunku do nakładów poniesionych na realizację tego zadania. Stąd też w tej części pracy wskazano kierunki zmian. Ustawa nowelizująca z 15 czerwca 2018 r.⁹⁶ wprowadziła szereg zmian do funkcjonującego modelu nieodpłatnej pomocy prawnej.

7.3. Analiza sprawozdania Ministra Sprawiedliwości za 2020 r.

7.3.1. Na tym tle warto zwrócić uwagę na dane wynikające ze sprawozdania Ministra Sprawiedliwości za 2020 r. Po pierwsze, 28 sierpnia 2020 r. wdrożony został (prowadzony przez Ministra Sprawiedliwości) centralny system teleinformatyczny do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wynikający z art. 7a ust. 1 u.n.p.p. (dalej: „system teleinformatyczny”). W okresie I i II kwartału 2020 r. obowiązek sprawozdawczy był realizowany w formie papierowej. Wdrożenie systemu informatycznego ma znaczenie, ponieważ wytwarzanie sprawozdań z funkcjonowania usług odbywa się w czasie rzeczywistym z dostępem zarówno dla starostów, wojewodów, jak i Ministra Sprawiedliwości. Działanie to oceniono pozytywnie, jako służące optymalizacji procesu sprawozdawczego, który powinno usprawnić zarządzanie i kontrolę świadczonych porad w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej (NPP) i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (NPO)⁹⁷.

7.3.2. Minister sprawiedliwości zwraca uwagę, że w wyniku nowelizacji ustawy z 15 czerwca 2018 r. został rozszerzony zakres świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej o sprawy związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Poszerzono także katalog osób uprawnionych do uzyskania pomocy o grupę przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność, którzy w ciągu ostatniego roku nie zatrudniali innych osób. Wprowadzono rozwiązanie, za pomocą którego możliwe było udzielanie porad za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość wraz z rezygnacją ze składania przez beneficjentów oświadczeń pisemnych o niemożności pokrycia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, a w przypadku przedsiębiorców – o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku. Opracowano również metodę prawną umożliwiającą realizację przez doradców obywatelskich, za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, obowiązku doszkalania się⁹⁸.

⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli, s. 15.

⁹⁶ Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1467).

⁹⁷ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 2.

⁹⁸ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 3.

7.3.3. Pozytywnie należy ocenić uruchomienie systemu teleinformatycznego, w tym stworzenie strony internetowej (www.np.ms.gov.pl) umożliwiającej samodzielne zapisy na porady prawne. Wydaje się, że to rozwiązanie w znaczący sposób wpłynie na usprawnienie funkcjonowania usług nieodpłatnej pomocy, tym bardziej w okresie ograniczonego kontaktu bezpośredniego w uwagi na pandemię COVID-19. Na proces realizacji tego zadania wpływ miało – ze względu na zmieniającą się sytuację epidemiczną – przygotowane przez Ministra Sprawiedliwości wspólnie z Głównym Inspektorem Sanitarnym zalecenie dla funkcjonowania punktów NPP oraz NPO w związku z zapobieganiem oraz zwalczaniem zakażenia wirusem SARS-CoV-2.

7.3.4. Docenić należy także przygotowane katalogi – tzw. Dobrych praktyk w zakresie udzielania pomocy osobom z niepełnosprawnościami oraz „Zbiór Dobrych Praktyk – Edukacja Prawna”, obejmujący praktyczne kwestie związane z realizacją obowiązków wynikających z ustawy. Został też wdrożony system recenzji porad obywatelskich. Zrealizowano projekty mające na celu bieżącą identyfikację problemów w funkcjonowaniu systemu pomocy prawnej i w obszarze zarządzania jakością świadczonych usług. W tym zakresie jednak dopiero praktyka pokaże, na ile to rozwiązanie będzie miarodajne⁹⁹.

7.3.5. Na podstawie art. 11 ust. 1 u.n.p.p. powiat jest zobowiązany do powierzania punktów do prowadzenia adwokatów (radcom prawnym) oraz organizacji pozarządowej według normy prawnej. Połowę punktów powierza się do prowadzenia adwokatów i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli iloraz liczby punktów i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej. W przypadku gdy na powiat przypadają dwa punkty, jeden prowadzony jest przez adwokatów lub radców prawnych, a drugi przez organizację pozarządową, która świadczy zarówno NPP, jak i NPO. Jeżeli na powiat przypadają trzy punkty, wtedy jeden jest prowadzony przez samorządy prawnicze, a pozostałe przez organizację pozarządową, z zastrzeżeniem, że w jednym z nich świadczona jest NPP, a w drugim NPO (zob. też tabela nr 4).

Tabela 4. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2018–2020 według podmiotu prowadzącego

Rok	Łączna liczba punktów	Samorządy prawnicze	Organizacje pozarządowe
2018	1524	795	729 (NPP)
2019	1529	756	773 (NPP i NPO)
2020	1522	743	779 (NPP i NPO)

Źródło: Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 5.

⁹⁹ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 3.

Jak wynika ze sprawozdania, liczba punktów świadczących nieodpłatną pomoc prawną oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2020 r. wynosiła 1522 (z czego 743 punkty prowadzone były przez samorządy prawnicze, a 779 przez organizacje pozarządowe wpisane na wojewódzką listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia punktów w obrębie danego województwa)¹⁰⁰.

Tabela 5. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego według podmiotu prowadzącego i województwa

Województwo	Łączna liczba punktów NPP i NPO	Samorządy prawnicze	Organizacje pozarządowe			
		ogółem	ogółem	NPP	NPO	NPP i NPO
dolnośląskie	119	57	62	33	16	13
kujawsko-pomorskie	84	42	42	18	15	9
lubelskie	86	39	47	20	19	8
lubuskie	41	19	22	8	7	7
łódzkie	101	49	52	23	26	8
małopolskie	134	49	52	22	22	3
mazowieckie	184	92	92	44	36	12
opolskie	41	18	23	13	8	2
Podkarpackie	86	41	45	20	16	9
podlaskie	52	25	27	10	7	10
pomorskie	96	42	54	23	27	4
śląskie	183	84	99	45	50	4
świętokrzyskie	50	23	27	13	11	3
warmińsko-mazurskie	62	31	31	12	11	8
wielkopolskie	136	67	69	40	18	11
zachodniopomorskie	67	32	35	17	10	8
KRAJ	1522	743	779	361	299	119

Źródło: Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 6–7.

Z analizy sprawozdania wynika, że największą liczbą punktów świadczących nieodpłatną pomoc w 2020 r. dysponowały kolejno województwa: mazowieckie (184), śląskie (183) oraz wielkopolskie (136). Najmniej punktów usytuowanych było się w województwach: lubuskim (41), opolskim (41) oraz świętokrzyskim (50). Wśród 779 punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe dominowały punkty oferujące usługę NPP (361), najmniej zaś istniało punktów świadczących jednocześnie NPP i NPO (119)¹⁰¹.

¹⁰⁰ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 5.

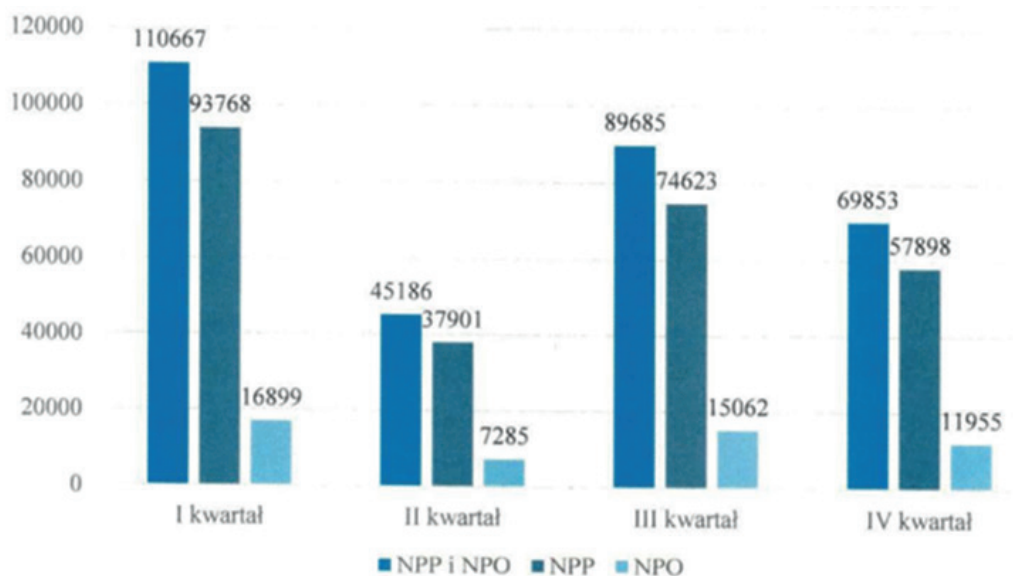
¹⁰¹ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 6–7.

Charakteryzując udzielanie porad w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2020 r., Minister Sprawiedliwości zwrócił uwagę na trudności w realizacji sprawozdawczości z uwagi na ogłoszony w Polsce 20 marca 2020 r. stan epidemii, skutkujący zmianą sytuacji społeczno-gospodarczej, czego efektem był m.in. spadek liczby udzielonych porad w zakresie NPP i NPO. Stąd przedstawiona ocena za 2020 r. nie obejmuje szczegółowej analizy porównawczej do 2019 r. W 2019 r. dostęp do NPP i NPO nie był niczym ograniczony, a w 2020 r. wykonywanie zadań w ramach NPP i NPO podlegało szeregu restrykcjom polegającym np. na wykonywaniu wyłącznie zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy obywatelom¹⁰².

Ze sprawozdania za lata 2019 i 2020 wynika, że łączna liczba NPP i NPO świadczonej w 2020 r. spadła o około 28% w porównaniu z rokiem poprzednim. W 2020 r. udzielono 264 190 porad z zakresu NPP i 51 201 porad z zakresu NPO.

W 2020 r. uzyskano łączną liczbę udzielonej pomocy – 315 391, zaś w 2019 r. udzielono łącznie 455 055 porad, z czego 401 185 stanowiły porady z zakresu NPP, a 53 870 – z zakresu NPO. Podsumowanie tych wyników wskazuje na wzrost świadczonego NPO w 2020 r. o 4,39% w stosunku do 2019 r.¹⁰³

Wykres 1. Średnia liczba porad udzielonych w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2020 r. w punkcie



Źródło: Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 10.

Warto zwrócić także uwagę, że w 2020 r. usługa NPP stanowiła 83,77% wszystkich usług, a NPO – 16,23%. W 2019 r. porady z zakresu NPP dały łącznie wynik 88,16% ogółu udzielonych

¹⁰² Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 7.

¹⁰³ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 7–8.

porad, a porady z zakresu NPO wynik 11,84%¹⁰⁴. Analiza danych liczbowych (porad z zakresu NPP i NPO) świadczonych w 2020 r. z podziałem na kwartały pokazała radykalny spadek świadczonych usług spowodowany wprowadzeniem w marcu 2020 r. obostrzeń związanych z pandemią. Przykładowo natomiast w III kwartale nastąpił wzrost świadczonych usług, co było związane m.in. z wprowadzeniem przez Ministerstwo Sprawiedliwości rozwiązania umożliwiającego udzielanie pomocy prawnej za pomocą środków porozumiewania się na odległość¹⁰⁵.

Analiza danych umożliwia wyliczenie rocznej średniej liczby udzielonej NPP i NPO w jednym punkcie w skali województwa. W 2020 r. najwięcej porad prawnych udzielono w województwie śląskim (44 035). Drugie w kolejności było województwo mazowieckie (38 644). Najmniej porad prawnych udzielono w województwie opolskim (6276) oraz województwie lubuskim (6888)¹⁰⁶.

Odnosząc się do charakterystyki spraw, w ramach których udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieopłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2020 r., najczęściej dotyczyły one prawa cywilnego (165 595) oraz prawa rodzinnego (60 310). Poruszane problemy najrzadziej dotyczyły zagadnień związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej (879) oraz prawa podatkowego (3179)¹⁰⁷. Kategoriami spraw, które w 2020 r. najczęściej podejmowano w przypadku NPP i NPO, były odpowiednio: 1) rodzina, 2) dziedziczenie, 3) zadłużenia oraz własność rzeczy ruchomych i nieruchomości. Stanowiły one odpowiednio: 18,97%, 13,85%, 10,73% oraz 10,58% wszystkich spraw z kategorii przedstawionych w sprawozdaniach zbiorczych. Najrzadziej poradnictwo dotyczyło spraw z zakresu opieki i kształcenia oraz zdrowia – odpowiednio 0,53% i 1,81%¹⁰⁸.

W ramach NPP świadczonej w 2020 r. wykonawcy najczęściej poinformowali beneficjenta o obowiązującym stanie prawnym oraz wskazali sposób rozwiązania problemu prawnego, co stanowiło odpowiednio 57,06% oraz 39,81% udzielonych porad. Najrzadziej stosowaną formą udzielania NPP było przekazanie osobie uprawnionej informacji o innych jednostkach poradnictwa, o których mowa w ustawie, sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika oraz sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa w ustawie, które stanowiły odpowiednio 0,52%, 0,81% i 1,80%¹⁰⁹. Natomiast świadczenie NPO sprowadzało się do zakreslenia działań adekwatnych do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, do podniesienia świadomości tej osoby o jej uprawnieniach czy spoczywających obowiązkach oraz udzielenia wsparcia w realizacji tych działań. Zdecydowana większość (85,24%) spotkań z zakresu NPO odbyła się w formie porady obywatelskiej.

¹⁰⁴ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 8.

¹⁰⁵ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 9.

¹⁰⁶ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 10.

¹⁰⁷ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 12.

¹⁰⁸ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 13.

¹⁰⁹ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 16.

Ustawodawca przewidział jednak możliwość dodatkowego sporządzenia wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i udzielenia pomocy w jego realizacji. W 2020 r. w ten sposób przebiegło 8,42% spotkań.

W przypadku nieodpłatnej mediacji świadczonej w 2020 r. najczęściej stosowanym zakresem było poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym i możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności z mediacji (92,53%). W dalszej kolejności znajdowało się sporządzenie umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji (3,54%), a następnie przeprowadzenie mediacji (2,63%). Najrzadziej stosowanym zakresem nieodpłatnej mediacji udzielanej w 2020 r. było udzielenie pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem (0,41%)¹¹⁰.

Z danych wynika, że najwięcej porad nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonych było na spotkaniu trwającym między 15 i 30 minut (36,80%). Wiele z nich (28,83%) trwało między 30 i 45 minutami lub między 45 minutami i godziną (18,40%). Porady prawne, których czas trwania w 2020 r. wynosił więcej niż 2 godziny, stanowiły zdecydowaną mniejszość (0,44%). Najczęstszy przedział czasowy wszystkich udzielonych porad mieścił się między 15 minutami i godziną (84,03%)¹¹¹. Czas udzielonych porad z zakresu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego kształtował się podobnie do czasu świadczonej nieodpłatnej pomocy prawnej. W 81,24% przypadkach udzielonych porad z zakresu NPO ich czas trwania wynosił od 15 do 60 minut, z czego 29,69% NPO trwało między 15 i 30 minut, 30,79% spotkaniom poświęcono od 30 do 45 minut, a czas trwania pozostałych 23,76% spotkań mieścił się w przedziale od 45 minut do godziny. Najmniej porad z zakresu NPO (0,73%) było udzielanych na spotkaniach trwających powyżej 2 godzin¹¹². Najczęściej nieodpłatna mediacja świadczona była na spotkaniu, którego czas trwania wynosił między 1 a 2 godzinami, co stanowiło 36,86% wszystkich spotkań. Drugim najczęściej powtarzającym się przedziałem był czas między 30 minutami a godziną (24,58% wszystkich spotkań). Najmniej spotkań odbyło się w między 2 a 3 godzinami (11,44% wszystkich spotkań).

Z uzyskanych danych wynika, że w 2020 r. najczęściej stosowaną formą edukacji prawnej było wydawanie informatorów i poradników w wersji papierowej (12 862 egzemplarzy), natomiast najrzadziej stosowaną formą były warsztaty (826)¹¹³. Najczęstszym tematem podejmowanym w ramach edukacji prawnej była problematyka urzędów i sądów (1215), natomiast najrzadziej podejmowanym tematem były kwestie dotyczące lokali mieszkalnych, z wyłączeniem lokali mieszkalnych własnościowych (183).

¹¹⁰ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 18.

¹¹¹ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 19.

¹¹² Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 20.

¹¹³ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 23–24.

Zgodnie z danymi za 2020 r. z nieodpłatnej pomocy skorzystało łącznie 315 391 osób. Większość beneficjentów NPP i NPO to osoby w wieku między 18 a 65 rokiem życia; stanowiły one 77,16% wszystkich osób korzystających z NPP i NPO w 2020 r. Wśród nich najliczniejszą grupą byli beneficjenci między 35 a 45 rokiem życia oraz między 45 a 55 rokiem życia – odpowiednio 19,44% i 16,00%. Osoby w wieku powyżej 65 lat stanowiły 22,73% beneficjentów. Najmniej liczną grupą osób korzystających z usług NPP i NPO były osoby w wieku do 18 roku życia, co stanowi jedynie 0,11% ogólnej liczby osób korzystających z pomocy prawnej¹¹⁴. Wśród osób korzystających z usług NPP i NPO w 2020 r. najwięcej beneficjentów było mieszkańcami miast, których liczba mieszkańców przekraczała 100 tysięcy (30,96%). Na drugim miejscu byli mieszkańcy wsi (28,49%). Najmniej liczną grupę utworzyły osoby z miast do 10 tysięcy mieszkańców (8,40%)¹¹⁵.

7.3.6. Należy także uwzględnić formy udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2020 r. Zgodnie z założeniem ustawodawcy osobom ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście, oraz osobom doświadczającym trudności w komunikowaniu się może być udzielana NPP lub świadczone NPO także poza punktem albo za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (tzw. forma szczególna). Ze względu na utrzymujący się w 2020 r. stan epidemii wprowadzono rozwiązania umożliwiające świadczenie pomocy prawnej za pomocą środków komunikowania się na odległość, przy czym bez znaczenia pozostawał fakt, czy osoba ubiegająca się o pomoc była osobą ze znaczną niepełnosprawnością ruchową czy doświadczającą trudności w komunikowaniu się. Najwięcej porad prawnych świadczone przez telefon (120 196) oraz za pomocą poczty elektronicznej (9142). Najrzadziej porady były udzielane w miejscu z dostępnym wsparciem tłumacza migowego (20) oraz w miejscu wyposażonym w sprzęt ułatwiający porozumiewanie się z osobami doświadczającymi trudności w komunikowaniu się (36)¹¹⁶.

7.3.7. Ocena funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dokonywana była przez osobę uprawnioną w sposób anonimowy i dobrowolny poprzez wypełnienie części B karty pomocy (dalej „karta pomocy B”) (tzw. ankiety satysfakcji klienta). Karta pomocy B zawierała serię pytań, z których część (sześć) dotyczyła pomiaru poziomu zadowolenia beneficjenta z udzielonej pomocy prawnej.

Ze sprawozdania Ministra Sprawiedliwości wynika, że ocena funkcjonowania punktów NPP i NPO wypadła korzystnie – zdecydowana większość osób udzielających odpowiedzi na pytania zamieszczone w karcie pomocy B odpowiedziała „zdecydowanie tak” albo „raczej tak”, dając łączny średni wynik pozytywnych odpowiedzi na poziomie 98,95%. W przypadku

¹¹⁴ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 28.

¹¹⁵ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 30.

¹¹⁶ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 32–33.

analizy odpowiedzi respondentów na pytania dotyczące: czytelności oznakowania lokali, dogodności położenia punktu i przyjęcia w ustalonym terminie, można zauważyć częściej niż przy poprzednich pytaniach zaznaczaną odpowiedź „raczej nie” i „zdecydowanie nie”, których uzyskano odpowiednio 2,99%, 1,28% i 0,62%. W 2020 r. oprócz ankiety została udostępniona nowa forma zgłaszania uwag i opinii, która polegała na wysyłaniu wiadomości tekstowej przez stronę internetową do publicznych zapisów na porady prawne – www.np.ms.gov.pl. Forma ta dała beneficjentowi możliwość swobodnego wyrażenia opinii związanej z uzyskaną poradą, natomiast od strony realizacji zadań stworzyła pole do szerszej analizy jakości świadczonych usług¹¹⁷.

¹¹⁷ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 34–35.

8. Kontrola jakości usług w ramach poradnictwa obywatelskiego – perspektywa prawnoporównawcza

8.1. Uwagi wprowadzające

Celem tej części pracy jest przedstawienie rozwiązań dotyczących weryfikacji jakości systemu szeroko rozumianego poradnictwa obywatelskiego w dwóch wybranych systemach prawnych. Analiza ta ma dostarczyć rozwiązań, które mogą być podstawą do usprawnienia polskiego systemu poradnictwa obywatelskiego. Autorzy wybrali dwa diametralnie różne systemy w celu zobrazowania rozwiązań, które pozwolą na zniwelowanie kosztów istniejącego polskiego systemu, z jednoczesnym zapewnieniem większej jakości.

Jedną z tradycyjnych metod oceny funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej jest badanie zadowolenia klientów. Założenie to opiera się na badaniu opinii klienta o otrzymanej usłudze prawnej.

W ramach prac nad niniejszą ekspertyzą Autorzy skorzystali z metody dogmatyczno-prawnej oraz metody logiczno-językowej. Umożliwiają one ustalenie obowiązujących norm prawnych i woli (intencji) ustawodawcy w zakresie uregulowania określonego, społecznie ważnego stanu rzeczy.

Wykorzystano również metodę badań prawnoporównawczych¹¹⁸. Dzieli się ona na kilka etapów badania prawnoporównawczego. Etap pierwszy polega na sformułowaniu problemu poprzez postawienie określonego pytania lub odpowiedniej hipotezy badawczej. Etap drugi to wybór materiału będącego przedmiotem porównywania. Najczęściej wybiera się odpowiednie systemy, które nadają się do porównywania z racji podobieństw kulturowych, indywidualności rozwiązań w nich zawartych oraz ich praktycznego znaczenia. Trzeci etap polega na badaniu fragmentów wybranych systemów prawnych bez przedstawiania ocen. Po odpowiednim opisie komparatysta ocenia badane instytucje poprzez wykazanie podobieństw, różnic oraz elementów identycznych. Przedostatni etap polega na budowaniu systemu rezultatów porównywania, który może być przedstawiony np. przez zapożyczenie rozwiązań przyjętych w porównywanych państwach. Ostatni etap realizuje się poprzez krytyczną ocenę

¹¹⁸ K. Zweigert, H. Kötz., *Introduction to comparative law*, New York 1998, s. 15.

informacji otrzymanych na skutek porównywania. Konrad Zweigert i Hein Kötz promują podejście funkcjonalistyczne, twierdząc, że jego rdzeniem jest próba odnalezienia instytucji prawnych lub norm, które odgrywają odpowiednią rolę socjalną¹¹⁹.

Z uwagi na przyjęty model badań prawnoporównawczych Autorzy zdecydowali się na wybór rozwiązań przyjętych na Ukrainie oraz w Królestwie Szwecji. Ukraiński system jest przykładem najbardziej rozbudowanej pomocy prawnej, w tym pierwotnej pomocy prawnej, która stanowi odpowiednik poradnictwa obywatelskiego. System ten ma również rozbudowany system kontroli jakości systemu pomocy prawnej. Rozwiązania te są stosunkowo nowe, a co za tym idzie – uwzględniają najnowsze tendencje światowe w zakresie weryfikacji udzielanej pomocy prawnej.

Natomiast system przyjęty przez szwedzkiego ustawodawcę można określić jako najbardziej świadomy i dojrzały spośród systemów europejskich. Jest on efektem długiej ewolucji, u której początku leży jeden z najbardziej rozbudowanych systemów pomocy prawnej, w tym poradnictwa obywatelskiego, które kiedykolwiek istniały. W wyniku negatywnych doświadczeń w Królestwie Szwecji dokonano praktycznej prywatyzacji pomocy prawnej na rzecz adwokatury, co za tym idzie – system weryfikacji jakości pomocy prawnej odpowiednio zmodyfikowano.

8.2. Rozwiązania ukraińskie

8.2.1. Zagadnienia podstawowe

Ustawodawstwo Ukrainy nie zawiera bezpośredniego odpowiednika instytucji poradnictwa obywatelskiego. Instytucją najbliższą jest tzw. pierwotna nieodpłatna pomoc prawna (*безоплатна первинна правова допомога*). Współczesny system nieodpłatnej pomocy prawnej jest wynikiem wieloletnich przemian, które rozpoczęły się w latach 90. minionego wieku. Podkreślano wtedy, że ukraiński ustawodawca dąży do możliwie największej harmonizacji ojczystych rozwiązań z rozwiązaniami przyjętymi w systemach państw europejskich¹²⁰.

Ukraiński prawodawca ze szczególną troską odnosi się do instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej. Służy ona realizacji szeroko rozumianej polityki państwa w obszarze polityki społecznej. Instytucja ta znajduje podstawy już na poziomie ustawy zasadniczej, a rozwinięcie na poziomie ustawowym. Na poziomie konstytucyjnym poświęcono tej instytucji odrębny przepis art. 59 Konstytucji Ukrainy (*Конституція України*)¹²¹, a szczegółowe zasady jej orga-

¹¹⁹ K. Zweigert, H. Kötz., *Introduction...*, s. 15.

¹²⁰ Ю.О. Данилевська, Л.В. Павлик, З.З. Петрович, У.О. Цмоць, *Право...*, s. 26.

¹²¹ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

nizacji wynikają z kolei z ustaw szczególnych. Centralne znaczenie odgrywa ustawa z 9 lipca 2011 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej (*Закон України Про безоплатну правову допомогу*)¹²² (dalej: „ukr.u.n.p.p.”).

Zgodnie z art. 2 ukr.u.n.p.p. nieodpłatna pomoc prawna może być udzielona osobom fizycznym. Użycie pojęcia „osoba fizyczna” wskazuje, że mogą to być zarówno obywatele Ukrainy, cudzoziemcy, jak i osoby bez obywatelstwa, co jest spójne z art. 59 Konstytucji Ukrainy. Z tej regulacji wynika także zakres osób uprawnionych do jej udzielania: zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne prowadzące działalność charytatywną zgodnie z ich regulacjami wewnętrznymi. Jednocześnie w art. 2 ust. 1 ukr.u.n.p.p. przewidziano podział nieodpłatnej pomocy prawnej na pierwotną nieodpłatną pomoc prawną oraz wtórną nieodpłatną pomoc prawną (*безоплатна вторинна правова допомога*). Jako wspomniano, bezpośrednim odpowiednikiem poradnictwa obywatelskiego jest tzw. pierwotna pomocy prawna.

Instytucja ta została uregulowana w rozdziale II ukr.u.n.p.p. W art. 7 tej ustawy zawarto definicję pierwotnej pomocy prawnej, jako rodzaj gwarancji ze strony państwa, która polega na informowaniu osoby o jej prawach i wolnościach, o sposobie ich realizacji, możliwych działaniach, gdy prawa te zostały naruszone oraz procedurze odwoływania się od decyzji organów państwowych i samorządowych, skargach na działania lub bezczynność organów państwowych i samorządowych, jak również na działania funkcjonariuszy publicznych (ust. 1).

Ustawodawca ukraiński szeroko określił granice pojęcia pierwotnej pomocy prawnej, co ma wpływ na stosowanie ustawy. Przykładowo należy zwrócić uwagę na formy realizacji tej pomocy:

- 1) informacja prawna;
- 2) konsultacje prawne i objaśnienia konkretnych kwestii prawnych;
- 3) przygotowanie i złożenie odpowiednich wniosków, skarg oraz innych dokumentów prawnych (jednocześnie ustawa wyłącza spod zakresu pierwotnej pomocy prawnej jakiegokolwiek dokumenty w ramach postępowań przed sądem);
- 4) udzielenie konsultacji, wyjaśnień oraz przygotowanie projektów umów korzystania z działek gruntowych, które obejmują dzierżawę, najem itd., dla mieszkańców wsi będących właścicielami wspomnianych nieruchomości;
- 5) udzielenie pomocy w zapewnieniu dostępu do wtórnej pomocy prawnej i mediacji.

Pomoc ta realizowana jest w ramach dyżurów. Osoba zainteresowana może otrzymać nieodpłatną pomoc prawną od pracownika mającego wysokie kwalifikacje zawodowe, który w sposób precyzyjny oraz dostępny powinien udzielić odpowiedniej pomocy. Określenie

¹²² Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 51, ст. 577.

sposobu udzielenia pomocy jest interesującym rozwiązaniem, ponieważ w rzeczywistości określa standardy udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Co ciekawe, oprócz osobistego kontaktu, pomoc taka może być otrzymana również w formie elektronicznej, po wypełnieniu odpowiedniego formularza na stronie Centrum Koordynacji Nieodpłatnej Pomocy Prawnej lub przez aplikację urzędową „Дія”¹²³, jak również telefonicznie.

W celu otrzymania pomocy w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej osoba zainteresowana powinna zwrócić się z wnioskiem do odpowiednich organów rządowych albo samorządowych. Organy te są zobowiązane do udzielenia odpowiedniej pomocy prawnej w terminie 30 dni od chwili otrzymania wniosku o nieodpłatną pomoc prawną. Przy czym termin ten ulega ograniczeniu do 15 dni, zgodnie z art. 10 ust. 5 ukr.u.n.p.p., jeśli udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej ma polegać na udzieleniu informacji prawnej.

8.2.2. Weryfikacja jakości udzielanej pomocy prawnej

Ukraiński ustawodawca skonstruował wieloaspektowy system kontroli jakości. Obejmuje on w pierwszej kolejności weryfikację usługi świadczonej przez osoby udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej (specjalistów z odpowiednim doświadczeniem prawniczym). Kolejną kontrolą jest dokonywana poprzez system skarg i opinii o udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej. Ostatnim elementem kontroli jakości jest zaangażowanie korporacji adwokackiej w przypadku udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez adwokata.

Podstawowym aktem prawnym, który wyznacza standardy jakości oraz kontrolę realizacji zadania w postaci nieodpłatnej pomocy prawnej jest wspomniana ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej z 9 lipca 2011 r. (*Закон України про безоплатну правову допомогу*)¹²⁴. Zgodnie z art. 5 pkt 4 ukr.u.n.p.p. państwo – w sferze realizacji zadań polityki państwa w odniesieniu do nieodpłatnej pomocy prawnej – ma zapewnić odpowiednią jakość udzielanej pomocy. Obowiązki określone zostały w art. 26 pkt 3 ukr.u.n.p., zgodnie z którym adwokat lub osoba udzielająca szeroko rozumianej pomocy prawnej są zobligowani do jakościowego udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach czasowych dopasowanych do stopnia skomplikowania sprawy.

Kolejne wytyczne wynikają z art. 28 pkt 10 ukr.u.n.p. Przepis ten ma istotne znaczenie w zakresie obowiązku zapewnienia odpowiedniej jakości udzielanych porad. Na jego podstawie Ministerstwo Sprawiedliwości zatwierdza standardy udzielania pomocy prawnej. Pierwszym aktem tego rodzaju były standardy udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w postępowaniu karnym. Dokument ten został przyjęty w 2014 r. Podkreślono, że

¹²³ Zob.: <https://minjust.gov.ua/m/pravova-dopomoga-dlya-kojnogo-yuridichni-konsultatsii-onlayn-cherez-mobilniy-zastosunok> (dostęp: 17 sierpnia 2022).

¹²⁴ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 51, ст. 577.

wprowadzenie zunifikowanego aktu zawierającego standardy udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej było ogromnym osiągnięciem, które przyczyniło się do podniesienia jakości świadczenia pomocy prawnej. W związku z tym rozszerzono zakres standardów również na pozostałe postępowania. Z czasem przyjęto nowy dokument – Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości Ukrainy z 22 grudnia 2017 r w sprawie norm jakości dotyczących świadczenia bezpłatnej wtórnej pomocy prawnej w postępowaniu cywilnym i administracyjnym oraz w sprawie reprezentacji w postępowaniu karnym¹²⁵. Akt ten zawiera wyliczenie czynności, które powinien podjąć udzielający pomoc prawną. Jako przykłady podaje się tu spotkanie z klientem, podejmowanie odpowiednich czynności w jego imieniu itd. Postrzega się je jako gotowy algorytm postępowania adwokata, mający na celu przygotowanie dokumentów, strategii obrony albo przedstawiania interesów klienta na każdym etapie postępowania¹²⁶. Standardy te dotyczą przede wszystkim jakości udzielania pomocy prawnej na poziomie wtórnej pomocy prawnej¹²⁷.

Z kolei kwestie dotyczące udzielania pierwotnej pomocy prawnej zostały uregulowane w Instrukcji Koordynacyjnego Centrum ds. Udzielania Pomocy Prawnej z 28 stycznia 2019 r. w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez pracowników miejscowych centrów udzielania wtórnej pomocy prawnej (*Наказ Координаційного центру про порядок надання безоплатної правової допомоги працівниками місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги*)¹²⁸. Mimo mylącej nazwy Instrukcja dotyczy również pierwotnej pomocy prawnej.

Podkreślić należy, że instrukcja w ust. 2 wymienia czynności, które musi podjąć pracownik centrum udzielania pierwotnej pomocy prawnej przy udzielaniu takiej pomocy. Z punktu widzenia elementów zapewnienia jakości udzielania pierwotnej pomocy prawnej interesujący jest ust. 2 pkt 9, który stanowi, że pracownik takiego punktu informuje albo też proponuje klientowi wypełnienie ankiety dotyczącej oceny jakości udzielonej usługi. Z kolei przy wtórnej pomocy prawnej klient jest uprawniony zgodnie z ust. 3 pkt 13 Instrukcji do wnoszenia uwag do sporządzonego pisma procesowego. Wzmianka o tym fakcie powinna być dokonana na kopii tego pisma albo dokumentu.

W ramach funkcjonowania instytucji pierwotnej pomocy prawnej podkreśla się, że z jednej strony zarówno wspomniane akty regulujące standardy, jak i sposób udzielania pierwotnej pomocy prawnej stanowią dla klientów gwarancję jakości otrzymanej pomocy prawnej.

¹²⁵ Наказ Міністерства юстиції України 22.12.2017 № 4125/5, Стандарти якості надання безоплатної вторинної правової допомоги у цивільному, адміністративному процесі та представництва у кримінальному процесі. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22 грудня 2017 р. за № 1554/31422.

¹²⁶ Zob. więcej o standardach pomocy prawnej udzielanej przez adwokatów: *Правова допомога: як гарантувати якість*, źródło: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/pravova-dopomoga-yak-garantuvati-yakist> (dostęp: 30 czerwca 2022 r.).

¹²⁷ Правова допомога....

¹²⁸ Наказ Координаційного центру з надання правової допомоги 28.01.2019 № 2.

Z drugiej strony są one również instrumentem pozwalającym na niwelowanie liczby bezpodstawnych skarg¹²⁹.

8.2.3. Organy odpowiedzialne za dokonywanie kontroli jakości pierwotnej pomocy prawnej

Centralne miejsce w systemie kontroli oraz oceny jakości udzielanej pomocy prawnej, zarówno pierwotnej, jak i wtórnej, powierzono Koordynacyjnemu Centrum ds. Udzielania Pomocy Prawnej, a konkretnie działającemu w jego ramach wydziałowi ds. zapewnienia jakości pomocy prawnej. Wydział ten jest organem kontroli na poziomie centralnym, który koordynuje działania menadżerów ds. jakości na poziomie miejscowym. Przez pojęcie „menadżerowie ds. jakości” rozumie się kierowników oddziałów zapewnienia jakości pomocy prawnej oraz podwyższenia kwalifikacji. Są to zwykle osoby posiadające rozległe doświadczenie zawodowe. Sami menadżerowie podkreślają jednak, że ich rola wykracza daleko poza czystą kontrolę. W praktyce służą oni pomocą i dzielą się swoim doświadczeniem, co sprawia, że są oni poniekąd również nauczycielami¹³⁰.

Realizują oni swoje działanie m.in. przez obserwację pracy adwokatów w sądach i udzielają im pomocy. Obserwacje te mogą mieć różny charakter. Z jednej strony mogą oni być obecni na rozprawach, a z drugiej strony – mogą przeprowadzić rozmowę z klientem w celu uzyskania informacji dotyczących pracy adwokata, jej zakresu itd. Jak wskazują sami menadżerowie jakości, w ciągu miesiąca dokonują oni około 20 obserwacji. W okresie pandemii obserwowanie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej następowało w formie online. Menadżerowie są również odpowiedzialni za organizację szkoleń wśród osób udzielających pomoc prawną zarówno pierwotną, jak i wtórną¹³¹.

W ramach systemu kontroli jakości udzielanej pomocy prawnej istotną rolę odgrywa także Komisja ekspercko-prawnicza ds. oceny nieodpłatnej pomocy prawnej powołana 7 sierpnia 2020 r.¹³² Jest to gremium, które odpowiada za ocenę jakości i zupełności udzielanej pomocy prawnej. Składa się ono z 30 ekspertów działających w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej, którzy są wybierani spośród kandydatów startujących w konkursie i mają doświadczenie prawnicze (m.in. co najmniej 3-letnie doświadczenie w prowadzeniu spraw przed sądem).

¹²⁹ Правова допомога....

¹³⁰ Правова допомога....

¹³¹ Правова допомога....

¹³² Положення про Комісію з експертного правничого оцінювання якості надання безоплатної правової допомоги працівниками місцевих центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги та склад Комісії затверджені наказом Координаційного центру з надання правової допомоги від 07 серпня 2020 року № 18. [nie rozumiem tego przypisu po tłumaczeniu on brzmi Regulamin Komisji do spraw eksperckiej oceny prawnej jakości świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez pracowników lokalnych ośrodków udzielania nieodpłatnej wtórnej pomocy prawnej oraz skład Komisji zostały zatwierdzone zarządzeniem Ośrodka Koordynacji udzielania pomocy prawnej z dnia 7 sierpnia 2020 r. Nr 18.

Komisja ocenia udzielenie pomocy prawnej w ramach zarówno pierwotnej, jak i wtórnej pomocy prawnej. W ramach pierwotnej pomocy prawnej analizie są poddawane pisemne konsultacje oraz wyjaśnienia, z kolei na etapie wtórnej pomocy prawnej komisja poddaje ocenie pisma procesowe złożone w ramach postępowań przed sądami¹³³. W wyniku swoich prac Komisja ekspercko-prawnicza ds. nieodpłatnej pomocy prawnej przygotowuje raport, który poddawany jest jawnemu głosowaniu¹³⁴.

Nieco inaczej oceniana jest pomoc prawna udzielana przez adwokatów. Odbywa się ona na podstawie umowy z odpowiednią jednostką udzielającą takiej pomocy. Oprócz wspomnianych standardów udzielania pomocy prawnej adwokaci zobowiązani są również do działania zgodnie z zasadami etyki adwokackiej. Nieodpłatna pomoc prawna udzielana przez adwokatów oceniana jest również przez regionalne komisje adwokackie ds. oceny jakości, terminowości oraz zupełności udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Wynikiem prac komisji są rekomendacje. Jednakże komisja może w uzasadnionych przypadkach zwrócić się komisji dyscyplinarnej regionalnego samorządu adwokatów w celu wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Co ciekawe, w niektórych regionach na czele tej komisji stoją adwokaci pracujący w jednostkach udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej¹³⁵.

Komisja jest również organem rozpatrującym skargi obywateli, którzy skorzystali z nieodpłatnej pomocy prawnej i zwrócili się ze skargą z uwagi na naruszenie zasad etyki adwokackiej¹³⁶.

Kolejnym elementem kontroli jakości nieodpłatnej pomocy prawnej jest ankietowanie klientów. W tym celu w każdym miejscowym centrum udzielania pomocy prawnej znajduje się skrzynka, do której klienci mogą wrzucić opinie o udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest to instrument, który podlega dalszej analizie przez menadżerów jakości. Jak już wspomniano, menadżerowie mogą również sami zwrócić się do klientów w celu otrzymania opinii o jakości udzielonej pomocy prawnej¹³⁷.

Wreszcie ostatnim instrumentem wykorzystywanym do kontroli jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej są tzw. tajemniczy klienci, którzy po skorzystaniu z nieodpłatnej pomocy dostarczają informacji o sposobie komunikacji z klientami, sposobie komunikowania informacji przez osoby udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej¹³⁸.

W dniach 14–15 września 2021 r. w Kijowie odbyła się konferencja dotycząca oceny jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej. W ramach tej konferencji określono system kontroli jakości wprowadzony na Ukrainie jako kontrolę prawników przez prawników na podstawie

¹³³ Правова допомога....

¹³⁴ Правова допомога....

¹³⁵ Правова допомога....

¹³⁶ Правова допомога....

¹³⁷ Правова допомога....

¹³⁸ Правова допомога....

standardów jakości, które są zawarte w instrukcjach i zarządzeniach wydawanych przez Koordynacyjne Centrum ds. Nieodpłatnej Pomocy Prawnej. Podkreślono, że czas, który upłynął od wprowadzenia tego systemu, pokazał, że system ten okazał się skuteczny i wpływa na podwyższenie jakości udzielanej pomocy prawnej¹³⁹.

Podkreśla się, że rozwiązania przyjęte w ukraińskim systemie nie mają na celu jedynie kontrolowanie jakości, ale także wychwytywanie problemów oraz ich eliminację przez podnoszenie kwalifikacji osób udzielających pomocy prawnej. W wyniku kontroli przeprowadzanych jest szereg szkoleń oraz stosowane są inne instrumenty pozwalające na podwyższenie kompetencji osób udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej¹⁴⁰.

8.3. Rozwiązania szwedzkie

8.3.1. Poradnictwo prawne w prawie szwedzkim

Podobnie jak ukraiński system, szwedzki ustawodawca nie zna bezpośredniego odpowiednika instytucji poradnictwa obywatelskiego, ma natomiast bardzo szeroko zakreśloną instytucję pomocy prawnej w postaci poradnictwa prawnego, pomocy prawnej oraz pomocy prawnej na podstawie przepisów regulujących postępowanie karne i cywilne. System ten jednak jest efektem długoletniej pracy ustawodawczej.

Rozwiązania szwedzkie w zakresie poradnictwa prawnego w znacznym stopniu różnią się od trendów światowych dotyczących pomocy prawnej. Przede wszystkim należy podkreślić, że szwedzki system nie zna pojęcia nieodpłatnej pomocy prawnej, a raczej system częściowej partycypacji osoby w kosztach pomocy prawnej. Stopień partycypacji finansowej zależy od dochodu osoby. Aktualne rozwiązania są efektem wieloletniej ewolucji i funkcjonowania systemu pomocy prawnej, który określano jako jeden z najhojniejszych systemów pomocy prawnej na świecie¹⁴¹, w praktyce nie był on jednak sprawny. W związku z tym postanowiono, że system ustanowiony ustawą z 1973 r. powinien być całkowicie zastąpiony nową ustawą o pomocy prawnej (*Rättshjälpslagen*), która weszła w życie 5 grudnia 1997 r. (dalej RL 1997)¹⁴², co miało przyczynić się do unifikacji systemu oraz jego przejrzystości¹⁴³, jak również do drastycznego cięcia wydatków budżetowych.

¹³⁹ *Безоплатна правова допомога: оцінювання, що гарантуватиме якість*, źródło: <https://web.archive.org/web/20220218215520/https://www.legalaid.gov.ua/novyny/bezoplatna-pravova-dopomoga-otsinyuvannya-shho-garantuvatyime-yakist/> (dostęp: 10 listopada 2021 r.); strona zlikwidowana, link z web archive.

¹⁴⁰ *Безоплатна правов...*

¹⁴¹ I. Schoultz, *Legal...*, s. 46.

¹⁴² *Rättshjälpslagen* (1972:429).

¹⁴³ *Regeringens proposition 1996/97:9*, s. 83.

Jedną z największych zmian mających znaczenie z punktu widzenia kontroli jakości udzielania pomocy prawnej w ramach poradnictwa prawnego było powierzenie jej w ręce podmiotów prywatnych w ramach zadania zleconego. W związku z tym państwo w dużym stopniu zrezygnowało z systemu pomocy prawnej jako zadania realizowanego przez nie na rzecz podmiotów prywatnych i rynku ubezpieczeń społecznych w postaci ubezpieczenia prawnego. W praktyce zdecydowano, że kiedy osobie nie przysługuje ubezpieczenie prawne, wtedy może zwrócić się do adwokata w ramach prywatnej praktyki¹⁴⁴.

W Królestwie Szwecji nieodpłatna pomoc prawna stanowi wentyl bezpieczeństwa w przypadku, gdy z jakichś przyczyn osoba nie może skorzystać z ubezpieczenia prawnego, zawieranego najczęściej w formie klauzuli w ramach umowy ubezpieczenia nieruchomości. Może także wynikać z osobnej umowy o ubezpieczenie prawne.

Rozwiązanie to zakłada, że ubezpieczenie prawne jest instrumentem ochrony prawnej w Szwecji. Sama instytucja ubezpieczenia prawnego funkcjonuje w szwedzkim prawie od lat 60.¹⁴⁵ Wraz z przyjęciem nowego systemu pomocy prawnej wskazano, że osobie, która ma ubezpieczenie prawne, nie przysługuje już pomoc prawna ze strony państwa. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest fakt, że ubezpieczenie to obowiązywało w rozpatrywanych przed sądami powszechnymi sprawach cywilnych, w sądach ziemskich oraz przed Sądem Najwyższym, co zapewniało zupełną pomoc prawną obywatelom¹⁴⁶.

Ubezpieczenie prawne ma różne formy i służy różnym celom, np. przysługuje w przypadku sporów związanych z nieruchomością oraz innym mieniem. Ubezpieczenie prawne jest uregulowane w ustawie o działalności ubezpieczeniowej z 22 grudnia 2010 r. (*Försäkringsrörelselag*)¹⁴⁷ oraz w ustawie o niektórych postanowieniach umownych dotyczących ubezpieczenia ochrony prawnej z 2 grudnia 1993 r. (*Lag om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring*)¹⁴⁸.

W przypadku gdy osoba nie jest objęta ubezpieczeniem prawnym, zgodnie z RL 1997 przysługuje jej pomoc w ramach pomocy prawnej i poradnictwa prawnego (§ 1 RL 1997). Poradnictwo prawne jest pierwszym krokiem do otrzymania pomocy prawnej, przy czym nie jest to zasada. Poradnictwo prawne może być rozumiane jako konsultacje lub pierwszy etap do otrzymania pomocy prawnej¹⁴⁹. Szwedzkie rozwiązania nie zawierają definicji poradnictwa prawnego, jedynie wskazanie, że jest ono świadczone na podstawie stałej opłaty¹⁵⁰. Przyjmuje

¹⁴⁴ O. Hammerslev, O. Halvorsen Rønning, [w:] *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, red. O. Halvorsen Rønning, O. Hammerslev, Lund 2018, ss. 313, 317.

¹⁴⁵ Regeringens proposition 1996/97:9, s. 83.

¹⁴⁶ I. Schoultz, *Legal...*, s. 48–49.

¹⁴⁷ *Försäkringsrörelselag* (2010:2043), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forsakringsrorelselag-20102043_sfs-2010-2043 (dostęp: 30 czerwca 2022 r.).

¹⁴⁸ *Lag om vissa avtalsvillkor för rättsskyddsförsäkring* (1993:1303), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19931303-om-vissa-avtalsvillkor-for_sfs-1993-1303 (dostęp: 30 czerwca 2022 r.).

¹⁴⁹ *Utvärdering av rättshjälpslagen* (Ocena ustawy o pomocy prawnej) (1996:1619), Rapport, del A, s. 8.

¹⁵⁰ *Utvärdering av rättshjälpslagen...*, s. 50.

się, że celem tej instytucji jest uzyskanie informacji o dalszych możliwościach prawnych osoby i dopuszczalności otrzymania pomocy w ramach instytucji pomocy prawnej¹⁵¹.

Zgodnie z § 1 RL 1997 w celu otrzymania pomocy prawnej wymagane jest, aby w ramach poradnictwa prawnego w danej sprawie została udzielona co najmniej jednogodzinna porada prawna, chyba że taka porada jest wyraźnie niepotrzebna lub istnieje inny szczególny powód jej nieudzielenia. W tym przypadku poradnictwo prawne określano jako system sita przed udzieleniem pomocy prawnej, co z kolei pozwala na zniwelowanie wydatków budżetowych¹⁵².

Podkreśla się, że warunek uzyskania porady prawnej pozwala na otrzymanie ogólnej informacji o sprawie i tym samym usprawnia udzielenie pomocy prawnej. Podkreślano również, że udzielenie porady może sprawić, iż nie będzie potrzebna nieodpłatna pomoc prawna, ponieważ wskutek jej udzielenia dojdzie do zawarcia ugody¹⁵³. Wypowiadano się jednak, że w praktyce osoby nie składają wniosku o zwolnienie z doradztwa prawnego, ponieważ jest to zbyt czasochłonne i wymaga złożenia odpowiednich formularzy, co dodatkowo komplikuje całą procedurę¹⁵⁴.

Instytucja poradnictwa prawnego została uregulowana w § 4 ust. 1 RL 1997, który stanowi, że porady są udzielane w sprawach prawnych przez prawnika lub pomocnika prawnika w kancelarii prawnej przez maksymalnie dwie godziny. Zakłada się, że czas ten jest wystarczający, a koszt porady musi sprzyjać jej dostępności¹⁵⁵.

Porad może również udzielić osoba wyznaczona na asystenta w ramach udzielania pomocy prawnej. Zgodnie z § 24 ust. 1 RL 1997 asystentem w ramach pomocy prawnej może zostać wyznaczony prawnik, asystent prawnika w kancelarii prawnej lub inna osoba mająca odpowiednie kwalifikacje do wykonywania obowiązków w ramach poradnictwa prawnego.

Zgodnie z założeniem przyjętym w § 4 ust. 2 RL 1997 porady w ramach poradnictwa prawnego mogą być udzielane za odpowiednią opłatą, jednak musi być ona na takim poziomie, który umożliwi łatwy dostęp do porady. Jednocześnie dopuszczalna jest możliwość obniżenia opłaty lub jej całkowite zniesienie, jeśli wymaga tego sytuacja finansowa osoby zwracającej się po poradę. Z kolei zgodnie z § 4 ust. 3 RL 1997 w przypadku, jeśli osoba zwracająca się o pomoc jest niepełnoletnia, to porada jest całkowicie nieodpłatna.

Stawki dotyczące opłat za poradnictwo prawne zgodnie z § 4 ust. 4 RL 1997 ustala rząd lub organ wyznaczony przez rząd wydający w tym zakresie bardziej szczegółowe przepisy dotyczące opłat za usługi doradcze i obniżek opłat za poradnictwo. Opłaty za poradnictwo prawne są naliczane za każde rozpoczęte 15 minut porady¹⁵⁶.

¹⁵¹ Utvärdering av rättshjälpslagen..., s. 52.

¹⁵² Utvärdering av rättshjälpslagen..., s. 43.

¹⁵³ Regeringens proposition 1996/97:9, s. 106.

¹⁵⁴ Utvärdering av rättshjälpslagen..., s. 46.

¹⁵⁵ Utvärdering av rättshjälpslagen..., s. 8.

¹⁵⁶ Regeringens proposition 1996/97:9, s. 104.

Podkreśla się, że porada w ramach instytucji poradnictwa prawnego może być udzielona w praktycznie wszystkich kategoriach spraw. Przy czym pomoc ta jest dostępna zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych bez względu na osiągnięty dochód. Z katalogu spraw umożliwiających otrzymanie porady w ramach poradnictwa prawnego wyłączono jednak sprawy związane z przygotowaniem deklaracji podatkowej, dotyczące administrowania sprawami ewidencyjnymi i rejestrowymi zgodnie z kodeksem gruntów¹⁵⁷.

8.3.2. Organy odpowiedzialne za kontrolę jakości poradnictwa prawnego w Królestwie Szwecji

W kwestii ogólnopaństwowego nadzoru nad udzielaniem szeroko rozumianej pomocy prawnej, czyli również nad poradnictwem prawnym, od 2005 r. sprawują ją Kancelaria Kancelarza ds. Sprawiedliwości oraz Administracja Sądów Szwedzkich. Przy czym wspomniana kontrola i nadzór mają na celu przeciwdziałanie sytuacjom, w których poradnictwo i pomoc prawna są udzielane osobom, które nie powinny jej otrzymać¹⁵⁸.

Organem odpowiedzialnym za kwestie związane z udzielaniem pomocy prawnej jest Rada ds. Pomocy Prawnej. Składa się ona z przewodniczącego, który jest lub był sędzią zwyczajnym (§ 48)¹⁵⁹, dwóch członków mających wykształcenie prawnicze oraz dwóch innych członków. Wszyscy członkowie muszą być obywatelami Królestwa Szwecji. Są oni powoływani przez Rząd na określony czas.

Działalność Rady jest uregulowana w rozporządzeniu dotyczącym Instrukcji dla Rady Pomocy Prawnej z 22 listopada 2007 r. (*Förordning med instruktion för Rättshjälpsnämnden*)¹⁶⁰ (Instrukcja I). Jest ona odpowiedzialna za rozpatrywanie odwołań w ramach ustawy o pomocy prawnej (*Rättshjälpslagen*), która weszła w życie 5 grudnia 1997 r. (§ 1 Instrukcji I). Zgodnie z § 44 RL 1997 Rada rozpatruje m.in. odwołania od decyzji wydawanych przez Organ ds. Pomocy Prawnej (*Rättshjälpsmyndigheten*). W zakresie wsparcia administracyjnego dla Rady odpowiedzialny za nie – zgodnie z § 5 Instrukcji I – jest Sąd Apelacyjny dla Nedre Norrland.

Kolejnym organem w ramach pomocy prawnej odpowiedzialnym za funkcjonowanie systemu poradnictwa prawnego jest Organ ds. Pomocy Prawnej. Jego działalność uregulowano w rozporządzeniu z 22 listopada 2007 r. – Instrukcji dla Organu ds. Pomocy Prawnej (*Förordning med instruktion för Rättshjälpsmyndigheten*)¹⁶¹ (Instrukcja II). Jest on odpowiedzialny za prowadzenie wybranych kategorii spraw zgodnie z RL 1997 takich jak np. zwrot kosztów za udzielanie porady prawnej, rozpatruje kwestie dotyczące zwrotu środków w ramach

¹⁵⁷ Regeringens proposition 1996/97:9, s. 104.

¹⁵⁸ Zob. <https://www.jk.se/om-oss/#1326> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

¹⁵⁹ Więcej o zawodzie sędziego w Szwecji zob. B. Przywora, A. Wróbel, *Status prawny sędziego w Królestwie Szwecji*, [w:] *Status prawny sędziego Państwa europejskie*, t. 1, red. B. Przywora, Warszawa 2019, s. 405–427.

¹⁶⁰ *Förordning (2007:1079) med instruktion för Rättshjälpsnämnden*.

¹⁶¹ *Förordning (2007:1078) med instruktion för Rättshjälpsmyndigheten*.

RL 1997. Organ pomocy prawnej ustala ostatecznie wysokość opłaty za pomoc prawną przysługującą powodowi po ustaleniu wynagrodzenia osobie, która udzielała pomocy prawnej (§ 1 Instrukcji II)¹⁶².

Na jego czele stoi kierownik, którym jest Prezes Sądu Okręgowego w mieście Sundsvall (§ 2 Instrukcji II). Może on delegować pracownika administracji sądu do wykonywania zadań w zakresie administrowania organu (§ 4 Instrukcji II).

8.3.3. Proces kontroli poradnictwa obywatelskiego i standardy udzielania porad prawnych

Z uwagi na fakt, że poradnictwo prawne jest udzielane przez adwokatów w ramach ich działalności, kontrola udzielania porad prawnych jest również dokonywana przez organ nadzorujący działalność adwokatów – Szwedzką Radę Adwokacką. Rada ma szereg uprawnień w zakresie kontrolnym, jeśli uzna to za wskazane, może również przeprowadzić postępowanie i kontrolę w kancelarii adwokata¹⁶³.

Wskazując na kontrolę jakości zadań realizowanych w ramach poradnictwa prawnego, należy pochylić się nad rozdziałem 8 § 4 kodeksu postępowania sądowych z dnia 18 lipca 1942 r. (*Rättegångsbalken*)¹⁶⁴ (dalej: RB). Stanowi on, że adwokaci przy wykonywaniu swojej pracy powinni postępować zgodnie z zasadami dobrych praktyk zawodowych. Adwokaci są również zobowiązani do wykonywania swoich obowiązków zgodnie z obowiązującym prawem, co jest szczególnie ważne z punktu widzenia poradnictwa prawnego w przypadku, gdy obowiązki wykonuje asystent adwokata. W takiej sytuacji postępowanie dyscyplinarne dotyczy nie tylko asystenta, ale i adwokata nadzorującego jego pracę z punktu widzenia realizacji zasad dobrej praktyki adwokackiej¹⁶⁵.

W celu zapewnienia realizacji wysokiego poziomu usług prawniczych nadzór nad działalnością adwokatów sprawuje – jak już wspomniano – Szwedzka Rada Adwokacka. W przypadku naruszenia zasad dobrej praktyki adwokackiej adwokaci mogą zgodnie z rozdziałem 8 § 6 i 7 RB być pociągnięci do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Same zasady dobrej praktyki adwokackiej zostały uregulowane w wytycznych Szwedzkiej Rady Adwokackiej (*advokat-samfundets*), a także wynikają z praktyki komisji dyscyplinarnych¹⁶⁶.

¹⁶² Sveriges Domstolar årsredovisning 2019, s. 75, raport dostępny na https://www.domstol.se/globalassets/filer/gemensamt-innehall/styrning-och-riktlinjer/arsredovisning/arsredovisning_2019_sverigesdomstolar.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2022 r.).

¹⁶³ Zob. Tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av penningtvättslagen Prop. 2018/19:125.

¹⁶⁴ *Rättegångsbalken* (1942:740).

¹⁶⁵ Tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av penningtvättslagen Prop. 2018/19:125, s. 60.

¹⁶⁶ Tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av penningtvättslagen Prop. 2018/19:125, s. 21.

Zgodnie z § 6 RB bezpośredni nadzór na wykonywaniem zawodu adwokata sprawuje Komisja Dyscyplinarna (*disciplinnämnd*) działająca przy Szwedzkiej Radzie Adwokackiej. Sprawuje ona nadzór nad działalnością adwokatów zarówno w ramach postępowań przed sądami i organami państwowymi, jak i w ramach ich pozostałej działalności zawodowej. Co więcej, adwokat jest zobligowany pouczyć osoby korzystające z pomocy adwokata o możliwości zwrócenia się do komisji dyscyplinarnej¹⁶⁷. Szczególnie interesujące z punktu widzenia udzielania poradnictwa prawnego jest to, że do zwrócenia się do Komisji Dyscyplinarnej jest uprawniony Kanclerz ds. Sprawiedliwości, który – jak już wcześniej wskazano – sprawuje ogólny nadzór nad stanem pomocy prawnej, w tym również poradnictwa prawnego. Skarga w tym przypadku może dotyczyć adwokata, który narusza przepisy dotyczące wykonywania zawodu adwokata, jak również może dotyczyć adwokata, który powinien być pozbawiony prawa wykonywania zawodu¹⁶⁸.

Sam Komitet Dyscyplinarny składa się z 11 członków, 3 spośród nich jest wybieranych przez Rząd. Jeśli chodzi o samą skargę, to może ją złożyć szereg podmiotów uprawnionych do tego z punktu widzenia oceny jakości wykonywania obowiązków w ramach poradnictwa obywatelskiego, w tym również osoby korzystające z pomocy. W ramach postępowania dyscyplinarnego ustawodawca wprowadził ograniczenie czasowe co do analizy spraw dyscyplinarnych, w których stan faktyczny miał miejsce więcej niż trzy lata wstecz, czyli wprowadzono w tym przypadku swoisty termin przedawnienia. Co za tym idzie, skarga nie będzie rozpoznana przez Komisję Dyscyplinarną. W każdym przypadku w ramach postępowania dyscyplinarnego Komisja Dyscyplinarna powinna wysłuchać adwokata, którego dotyczy skarga¹⁶⁹.

W przypadku umyślnego naruszenia prawa przez adwokata skutkiem postępowania dyscyplinarnego zgodnie z rozdziałem 8 § 7 RB jest wykreślenie z rejestru adwokatów. Jest to jednak najdalej idąca konsekwencja, która może być poprzedzona upomnieniem albo naganą. W uzasadnionych przypadkach na adwokata nałożona może być kara pieniężna w wysokości od 1 tys. do 50 tys. SEK¹⁷⁰.

¹⁶⁷ P. Fitger, M. Sörbom, T. Eriksson, P. Hall, R. Palmkvist, C. Renfors, *Rättegångsbalken Del 1*, Stockholm 2016, Supplement 8:19.

¹⁶⁸ P. Fitger, M. Sörbom, T. Eriksson, P. Hall, R. Palmkvist, C. Renfors, *Rättegångsbalken ...*, Supplement 8:19.

¹⁶⁹ P. Fitger, M. Sörbom, T. Eriksson, P. Hall, R. Palmkvist, C. Renfors, *Rättegångsbalken Del 1*, Stockholm 2016, Supplement 8:21.

¹⁷⁰ P. Fitger, M. Sörbom, T. Eriksson, P. Hall, R. Palmkvist, C. Renfors, *Rättegångsbalken Del 1*, Stockholm 2016, Supplement 8:23. Średni kurs korony szwedzkiej na dzień 17.08.2022 r. 1 SEK – 0,44 PLN.

9. Wnioski

Przedsądowa nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie należą do katalogu zadań państwa. Jest szczególne zadanie wymagające zaangażowania przede wszystkim jednostek publicznych, ale także w pewnym stopniu samorządu zawodowego (adwokatów i radców prawnych) oraz organizacji pozarządowych. Kilka lat świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej ilustruje z jednej strony coraz większe zainteresowanie przez społeczeństwo i korzystanie z tej usługi publicznej. Może to także w pewnym stopniu stanowić instrument podniesienia poziomu świadomości obywatelskiej i formę aktywizacji i integracji społecznej oraz zawodowej mieszkańców, ale także mają znaczenie dla¹⁷¹. W proces świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego włączają się także korporacje i samorządy prawnicze. W klasycznym ujęciu poradnictwo prawne i obywatelskie opiera się jednak na dobrowolności i niedochodowości, jest związane zwłaszcza z działalnością organizacji pozarządowych oraz uniwersyteckimi poradniami prawnymi (klinikami prawa)¹⁷².

Analiza unormowań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzi do wniosku, że w wyniku reformy z 2018 r. doszło do znaczących zmian, które determinują funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Dotyczy to zwłaszcza zmian w obszarze zakresu podmiotowego ustawy, tj. beneficjentów pomocy prawnej. Ustawodawca zdecydował o rozszerzeniu tego katalogu przez zastąpienie formuły enumeracji pozytywnej klauzulą o charakterze generalnym. Rozwiązanie to uprościło w pewnym stopniu mechanizm weryfikacji osób korzystających z tej usługi publicznej. Jako krok w dobrym kierunku ocenić należy także w znacznej mierze dokumentowanie realizacji tego zadania w formule zdalnej.

W przekonaniu Autorów w dalszym ciągu obowiązujące unormowania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego) na etapie przedsądowym wymagają zmian, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu podmiotowego, przedmiotowego,

¹⁷¹ T. Schimanek, *Możliwości...*, s. 81.

¹⁷² Szerzej: np. A. Klich, *Idea...*, s. 221–222; K. Flaga-Gieruszyńska, *Idea...*, s. 58; T. Schimanek, *Możliwości...*, s. 221–222.

jak też zasad jej organizacji (w tym m.in. określenia relacji pomiędzy różnymi instytucjami świadczącymi nieodpłatną pomoc prawną, np. zasad udzielania w biurach parlamentarzystów nieodpłatnej pomocy prawnej). Analizując rozwiązania w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej (w tym zwłaszcza rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego ustawy, poradnictwo obywatelskie, edukacja prawna i instytucja mediacji), należy stwierdzić, że w pewnym stopniu przyczyniły się do poprawy efektywności systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, zwiększając możliwość korzystania z tej usługi publicznej (zwłaszcza przez osoby fizyczne) i w pełniejszy sposób służąc realizacji prawa do sądu oraz innych praw, a także racjonalizując proces podejmowanych środków prawnych w sposób bardziej adekwatny do potrzeb beneficjentów. Tym samym w szerszym stopniu możliwe jest realizowanie roszczenia jednostki o udzielenie nieodpłatnej pomocy zwłaszcza w trudnym czasie funkcjonowania w stanie pandemii COVID-19. Wyzwaniem jednak w dalszym ciągu pozostaje zapewnienie należytego poziomu profesjonalizmu świadczonej usługi (nieodpłatnej pomocy prawnej/nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego)¹⁷³. W ramach prac nad usprawnieniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej należy szczególną wagę przywiązywać do oceny jego skuteczności, rozumianej zwłaszcza przez pryzmat jakości świadczonej usługi. Stąd nie można uznać, że obowiązujące unormowania dają podstawy do wniosku o istnieniu spójnego i skutecznego systemu nieodpłatnej pomocy. W wielu przypadkach – jak wskazano w pracy – wywołują one wątpliwości (w tym w zakresie pełnego urzeczywistnienia wartości konstytucyjnych przy racjonalności wydatkowania środków publicznych). Jednocześnie uważamy, że dla polskiego ustawodawcy inspirujące mogą być – wskazane w pracy – unormowania szwedzkie czy ukraińskie.

W podsumowaniu należy uwzględnić także realizację tego zadania w warunkach pandemii COVID-19, która w znacznej mierze miała wpływ na funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego), co znalazło wyraz w statystykach.

Dostrzec można istotny spadek liczby udzielonych porad. W pierwszym kwartale 2020 r. udzielono 110 667 porad w zakresie NPP i NPO, podczas gdy w drugim kwartale było ich jedynie 45 186. Choć liczby w trzecim (89 685) i czwartym (69 853) kwartale wzrosły, nie osiągnęły poziomu podobnego do pierwszego kwartału. Analiza danych wykazała spadek liczby porad o około 28% w porównaniu z rokiem poprzednim, w którym udzielono ich łącznie 455 055. W 2020 r. istniały 743 punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz 779 punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe¹⁷⁴. W 2020 r. pomoc trafiła w większości do beneficjentów uzyskujących niskie dochody netto na osobę w gospodarstwie domowym – 65,96% beneficjentów uzyskiwało dochód w przedziale 600–2000 zł. W naj-

¹⁷³ Zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo...*, s. 17.

¹⁷⁴ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 37.

mniej niż 600 zł (10,2%). Stosunkowo duża część pomocy (17,1%) trafiła do beneficjentów, którzy zadeklarowali dochód wyższy niż 2000 zł¹⁷⁵.

Z analizy danych statystycznych wynika, że najwięcej beneficjentów było zainteresowanych uzyskaniem pomocy z zakresu prawa cywilnego, a najmniej spraw dotyczyło zakresu rozpoczęcia działalności gospodarczej, a następnie prawa podatkowego. Najczęściej porada trwała od 15 minut do godziny. Wprowadzone w 2019 r. nowe usługi – nieodpłatne poradnictwo obywatelskie i nieodpłatna mediacja – w 2020 r. były już stałą częścią pracy punktów nieodpłatnej pomocy. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie nie cieszy się tak dużym zainteresowaniem, jak nieodpłatna pomoc prawna. Jak wykazało badanie przeprowadzone przez pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości, wynika to przede wszystkim z niewystarczającej wiedzy wykonawców na temat tego, czym jest ta usługa lub braku chęci dzielenia się tą wiedzą z beneficjentami. Usługa nieodpłatnej mediacji także powinna być częściej oferowana beneficjentom, szczególnie, że można zaobserwować, iż cieszy się ona dużą skutecznością – w 2020 r. ugodę zawarto w przypadku 62% spotkań mediacyjnych. W zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jako stosunkowo nowej formy nieodpłatnej pomocy zwraca uwagę niska liczba osób korzystających z tej usługi w stosunku do łącznej liczby beneficjentów – należy dążyć do jej popularyzacji. W tym zakresie istotną rolę odgrywają osoby rejestrujące poradę, które powinny przekazywać potencjalnym beneficjentom informacje dotyczące możliwości skorzystania zarówno z usługi NPP, jak i NPO oraz wyjaśniać, czym te formy pomocy się charakteryzują, i która będzie najbardziej odpowiednia dla zgłaszającego się¹⁷⁶.

Pozytywnie ocenić należy też możliwość udzielenia porady poza punktem lub za pomocą środków porozumiewania się na odległość, z uwagi na pandemię, została rozszerzona na wszystkich beneficjentów, a nie tylko na osoby z niepełnosprawnościami. Z uwagi na ochronę danych osobowych i wrażliwych informacji w razie udzielenia porady w takim trybie zniesiony został obowiązek przedstawienia przez beneficjenta deklaracji o niemożności poniesienia kosztów usługi lub – w przypadku przedsiębiorców – o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku¹⁷⁷.

System NPP i NPO zawiera możliwość kontroli jego efektywności poprzez wypełnienie przez beneficjentów karty pomocy B, która pozwala na wyrażenie opinii o udzielonej poradzie. Analiza danych statystycznych pozwala wyciągnąć wnioski o znacznej satysfakcji beneficjentów z uzyskanej pomocy. Klienci wysoko ocenili zarówno życzliwe przyjęcie, zro-

¹⁷⁵ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 37.

¹⁷⁶ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 38.

¹⁷⁷ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 39.

zumiały przedstawienie informacji, dogodność położenia i czytelność oznakowania punktu, jak również terminowość porady i opracowanie na niej dalszych kroków, jakie należy podjąć. Możliwość uzyskania porady z użyciem środków porozumiewania się na odległość również spotkała się z pozytywnym odbiorem – wykazana została chęć utrzymania takiego trybu także po pandemii¹⁷⁸.

W ocenie funkcjonowania systemu przez beneficjentów odnotowano przypadki braku satysfakcji w zakresie kwestii dotyczących czytelności oznakowania lokali, dogodności położenia punktu i świadomości, jakie kroki dalej podjąć. Fakt ten uwidacznia potrzebę usprawnienia tych aspektów usług. Ograniczenia w poruszaniu spowodowane nałożeniem obostrzeń sprawiły, że ocena dostępności punktów nie była do końca zadowalająca. Rozwiązaniem powinno być szersze korzystanie z możliwości tworzenia punktów mobilnych¹⁷⁹.

Na tym tle warto zwrócić uwagę na propozycje Ministerstwa Sprawiedliwości. W szczególności warta odnotowania jest propozycja całkowitego zniesienia obowiązku składania pisemnego oświadczenia o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej – stanowi on często trudną do przezwyciężenia barierę psychiczną dla osób poszukujących pomocy. Rozpatrywane jest także wprowadzenie, nie tylko w okresie epidemii, zdalnego świadczenia pomocy jako stałej możliwości, której wybór należałby do beneficjenta pomocy. To rozwiązanie sprawdziło się w trudnym czasie i jego utrzymanie jest oczekiwane przez społeczeństwo. Pozwoli to na zniesienie rejonizacji, zmniejszenie obciążenia najbardziej obleganych punktów, a dociążenie pracą tych najmniej efektywnych¹⁸⁰.

Wprowadzona zostaje praktyka organizacji cyklicznych spotkań z powiatami, aby umożliwić efektywną komunikację oraz stały przepływ informacji, który pozwoli szybko wprowadzić nowe ułatwienia w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Dodatkowo planowana jest organizacja szkoleń dla wykonawców z zakresu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz z systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy¹⁸¹.

W naszym przekonaniu konieczne jest wprowadzenie dalszych zmian, które powinny iść w następujących kierunkach.

Po pierwsze, wprowadzono zmiany dotyczące zakresu podmiotowego (osób uprawnionych do korzystania z usługi publicznej, tzw. beneficjentów) nieodpłatnej pomocy prawnej. Jest to podstawowa zmiana w ustawie, a jednocześnie istotna z perspektywy konstytucyjnej. Rozszerzono zakres podmiotowy osób, którym przysługuje prawo do nieodpłatnej po-

¹⁷⁸ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 39.

¹⁷⁹ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 39.

¹⁸⁰ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 40–41.

¹⁸¹ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 41.

mocy prawnej. Było to podyktowane niewielkim zainteresowaniem uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, przy jednoczesnym finansowaniu samej gotowości do udzielenia tego rodzaju pomocy. Stworzyło to „możliwość istotnego rozszerzenia zakresu podmiotowego ustawy”¹⁸². Na tym tle dominowały dwa podejścia: pierwsze – „wskazujące na zasadność odnoszenia się jedynie do sytuacji majątkowej potencjalnego beneficjenta i drugie – dopuszczające inne przesłanki umożliwiające nieodpłatne uzyskanie porady prawnej”. Stąd też o ile sama idea rozszerzenia tego zakresu w odniesieniu do poprzednich rozwiązań zyskiwała uznanie zarówno wśród szerokiego grona praktyków, ekspertów, organizacji pozarządowych, jak i niezależnych organów (Rzecznika Praw Obywatelskich), o tyle jednak ostatecznie przyjęte rozwiązanie, iż: „nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej”, wzbudza uzasadnione wątpliwości, w tym natury konstytucyjnej. Ustawodawca może nałożyć dodatkowy obowiązek np. udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej każdemu, kto złoży odpowiednie oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Podobnie państwo może zdecydować o zapewnieniu każdemu dostępu do darmowego Internetu. Jednakże konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że jednostka nabywa prawa do takiego świadczenia na zasadach wynikających z Konstytucji RP, przestrzegając zasady równości i niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny i zasady sprawiedliwości społecznej¹⁸³.

Ustawodawca przyjął, że podstawą do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej jest złożenie przez osobę oświadczenia osobie udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej albo świadczącej nieodpłatne poradnictwo. Wprowadzie rozwiązanie to – z jednej strony – otwiera system nieodpłatnej pomocy państwa na nowych beneficjentów, tj. osoby, które nie były uprawnione do korzystania z dobrodziejstwa ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, z drugiej strony jednak stanowi wdzięczne pole do nadużyć. Brak jest w ustawie nawet zastrzeżenia, że oświadczenie osoby składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej. Wskazuje na to również Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej: „kryterium uprawniające do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, sprowadzające się do złożenia oświadczenia, iż osoba uprawniona nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej paradoksalnie znacząco ogranicza dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, wykluczając osoby będące w trudnej sytuacji finansowej, które jednak stać na pokrycie niewysokich kosztów odpłatnej przedsądowej pomocy prawnej”¹⁸⁴. W tym znaczeniu rozwiązanie to nie urzeczywistnia w pełni zasady równości i zasady sprawiedliwości społecznej. Stąd też w dalszym ciągu aktualne pozostaje pytanie

¹⁸² Informacja o wynikach kontroli, s. 21.

¹⁸³ Por. M. Florczak-Wątor, *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, t. 80, nr 1, s. 128.

¹⁸⁴ Uchwała nr 79/2018 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 2018 r., s. 1.

o określenie kryteriów dostępu do tego rodzaju pomocy państwa tak, aby adresowana była do osób rzeczywiście jej potrzebujących.

Jako najbardziej obiektywne – wzorując się (przykładowo) na rozwiązaniach szwedzkich – należałoby przyjąć kryterium dochodowe¹⁸⁵. Podobne rozwiązanie proponuje też Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej, tj. „rozsądnego kryterium dochodowego jako przesłanki uprawniającej do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, tak by nieodpłatna pomoc prawna trafiała do osób rzeczywiście jej potrzebujących, a system finansowany ze środków publicznych nie stanowił nieuczciwej konkurencji dla działalności zarobkowej obywateli wykonujących zawód adwokata czy radcy prawnego”¹⁸⁶. Podobnie Rzecznik Praw Obywatelskich proponował kryterium dochodowe – weryfikowane za pomocą np. ostatniego zeznania rocznego PIT¹⁸⁷. Podobne wnioski płyną z rekomendacji I Kongresu Praw Obywatelskich¹⁸⁸, a także wskazywanego już stanowiska Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych¹⁸⁹. Patrząc na te propozycje z perspektywy kilku lat obowiązywania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, wydaje się bardziej przekonujące wprowadzenie pewnego kryterium ograniczającego dostęp. Takie rozwiązanie wpisuje się w realizację podstawowego celu, który legł u podstaw wprowadzenia regulacji z 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej – tj. zagwarantowania możliwości uzyskania przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, które ze względu na stan majątkowy albo sytuację, w której znalazły się, nie są w stanie odpłatnie skorzystać z porady prawnej. Stąd konsekwentnie stoimy na stanowisku, że uzależnienie prawa do pomocy prawnej od uzyskiwanych dochodów w stosunku do kwoty minimalnego wynagrodzenia jest obiektywnym kryterium stanowiącym podstawę do przyznania dodatkowego świadczenia ze strony państwa. W naszym przekonaniu wprowadzenie kryterium kwoty minimalnego wynagrodzenia pozwoliłoby skorzystać z nieodpłatnej pomocy prawnej większej liczbie osób pozostających

¹⁸⁵ W ustawodawstwie Królestwa Szwecji nie przyjęto całkowitej nieodpłatnej pomocy prawnej. Osoba jest zobowiązana do wniesienia odpowiedniej kwoty w zależności od wartości przedmiotu sporu. Rozkład procentowy wkładu jest uregulowany następująco: 1) 2%, jeśli wartość pomocy prawnej nie przekracza 50 000 SEK; 2) 5%, jednak nie mniej niż 500 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej nie przekracza 100 000 SEK; 3) 10%, jednak nie mniej niż 1000 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 100 000 SEK, ale nie jest wyższa niż 120 000 SEK; 4) 20% jednak nie mniej niż 1500 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 120 000 SEK, ale nie jest wyższa niż 150 000 SEK; 5) 30% jednak nie mniej niż 2000 SEK, jeśli wartość pomocy prawnej przekracza 150 000 SEK, ale nie jest wyższa niż 200 000 SEK.

¹⁸⁶ Uchwała nr 79/2018 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 2018 r.

¹⁸⁷ Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 168, dostępna na <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-stanie-przestrzegania-wolnosci-i-praw-czlowieka-i-obywatela-w-2017-r-oraz-o> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

¹⁸⁸ Załącznik nr 3 Rekomendacje I Kongresu Praw Obywatelskich: Rekomendacja pt. „Pomoc w trudnych sytuacjach, w tym pomoc prawna” zamieszczona w informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 575.

¹⁸⁹ Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z 9 października 2017 r. w sprawie przedstawionej przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (druk sejmowy nr 1868), s. 4, dostępne <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4A58B025E60CA65DC12581B-50033C036/%24File/1868-001.pdf> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

rzeczywiście w trudnej sytuacji majątkowej, a nie tylko deklarującej (oświadczającej), że w takiej sytuacji pozostaje¹⁹⁰.

Niezależnie od powyższego proponujemy formalne oddzielenie informacji od porad prawnych wymagających zaangażowania w przygotowanie pierwszego pisma procesowego w sprawie oraz określenie informacji prawnej jako dostępnej powszechnie¹⁹¹. W takim przypadku wymagałoby to wprowadzenia gradacji usługi nieodpłatnej pomocy prawnej na podstawową i kwalifikowaną¹⁹².

Podkreślić należy, że ustawodawca – wprowadzając określone rozwiązania – zobowiązany jest zachować unormowania wynikające z przepisów prawa międzynarodowego oraz z Konstytucji RP, a ponadto rozwiązania powinny być spójne z innymi uregulowaniami w systemie prawa, w szczególności konieczne jest, by obywatele mieli dostęp do uzyskania co najmniej podstawowej pomocy prawnej dotyczącej przysługujących im praw i możliwości proceduralnych ich dochodzenia przed organami władzy publicznej. Zaproponowane rozwiązanie pozwoliłoby osiągnąć ten cel. Co więcej, wyodrębnienie jako podstawowej formy świadczenia pomocy prawnej mogłoby być ujęte w kategoriach prawa obywatelskiego realizowanego ze strony państwa i w trybie zdalnego dostępu z zagwarantowaniem wysoko wykwalifikowanych osób profesjonalnie przygotowanych do świadczenia pomocy prawnej.

Można wówczas mówić o wprowadzeniu specjalizacji już na etapie początkowego świadczenia takiej pomocy. Chodzi o to, aby świadczonej pomocy prawnej zapewnić należyty poziom nie tylko merytoryczny, ale także etyczny. Zważyć należy, że ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej dopuszcza w punktach obsługiwanych przez organizacje pozarządowe możliwość świadczenia pomocy prawnej przez osoby niebędące profesjonalnymi pełnomocnikami, a posiadające wykształcenie prawnicze oraz co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Ze sprawozdania Ministra Sprawiedliwości nie wynika jednak, jak wygląda krąg osób świadczących to zadanie w poszczególnych powiatach, czy są to osoby posiadające status adwokata lub radcy prawnego, czy w przeważającej większo-

¹⁹⁰ Por. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w piśmie do Prezydenta RP w zakresie zakresu zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej: Pismo RPO IV.510.9.2014.AB, s. 3, dostępne na <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezydenta%20RP%20w%20sprawie%20nieodp%C5%82atnej%20pomocy%20prawnej.pdf> (dostęp: 2 lipca 2022 r.); zob. także: J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna*....

¹⁹¹ Por. propozycje Instytutu Spraw Publicznych zawarte w raporcie końcowym z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, przygotowanego w ramach Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 – Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, s. 64; natomiast NIK wnosi m.in. o podjęcie działań w celu „przeprowadzenia analizy możliwości wdrożenia powszechnie dostępnej i niezindywidualizowanej informacji prawnej, w tym z wykorzystaniem nowoczesnych technologii” – zob. Informacja o wynikach kontroli, s. 23.

¹⁹² Por. rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, Sejm V Kadencji, druk sejmowy nr 29, s. 4–5. <http://orka.sejm.gov.pl/proc5.nsf/opisy/29.htm> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

ści zaledwie trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Kolejne pytanie to, jak należy oceniać kryterium wysoce uznaniowe, a co za tym idzie ocenne – posiadanie doświadczenia w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. W naszym przekonaniu nie budzi wątpliwości, że okręgowe izby adwokatów i radców prawnych mają rzetelne informacje o osobach wyspecjalizowanych w poszczególnych dyscyplinach prawa i można z tej bazy skorzystać. To będzie z kolei służyło pełnej profesjonalizacji tej usługi i wzmacniało poziom zaufania korzystających z niej osób. Skoro usługi w zakresie porad medycznych realizowane są w tej formule, to tym bardziej znajduje uzasadnienie proponowane przez Autorów rozwiązanie. Stąd należy rozważyć postulat wprowadzenia – na wzór modelu świadczenia usług medycznych – tzw. instytucji pierwszego kontaktu¹⁹³. Rozwiązanie to polegałoby na tym, że pierwsze spotkanie (dopuszczalne także w formule on-line) osoby posiadającej kwalifikowane uprawnienia do reprezentacji (np. adwokata, radcy prawnego, notariusza, doradcy podatkowego) z osobą zainteresowaną sprowadzałoby się do ustalenia problemu prawnego. Efektem tego spotkania byłyby, jeśli taka będzie rekomendacja profesjonalnego pełnomocnika, kolejne działania, np. skierowanie osoby do odpowiedniego podmiotu publicznego albo udzielenie pomocy w ramach możliwości przewidzianych w ustawie: tj. nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego czy nieodpłatnej mediacji. W taką formułę w pewnym stopniu wpisawałaby się propozycja Ministra Sprawiedliwości w zakresie całkowitego zniesienia „obowiązku składania pisemnego oświadczenia o nieumożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej”. Wówczas łatwiej byłoby pokonać – jak podkreśla Minister Sprawiedliwości – „barierę psychiczną dla osób poszukujących pomocy”. Tym bardziej, że ze sprawozdania wynika – przynajmniej na poziomie rozważania przez Ministra Sprawiedliwości – wprowadzenie „zdalnego świadczenia pomocy jako stałej możliwości, której wybór należałby do beneficjenta pomocy, nie tylko w okresie epidemii”. Podzielamy pogląd, że takie „rozwiązanie sprawdziło się w trudnym czasie i jego utrzymanie jest oczekiwane przez społeczeństwo”, a dodatkowo na pewno przyczyni się do zniesienia rejonizacji oraz w znacznej mierze do zredukowania „obciążenia najbardziej obleganych punktów, a dociążenie pracą tych najmniej efektywnych”¹⁹⁴.

Uwzględniając zdalny tryb świadczenia podstawowej pomocy (informacji) prawnej, uznać należy, że jej beneficjentami mogliby być wszyscy zainteresowani obywatele, a nawet wszystkie osoby zamieszkujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pomoc ta ograniczałaby się jednak tylko do udzielania informacji o obowiązującym stanie prawnym oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach. Takie rozwiązanie byłoby bardziej użyteczne z punktu wi-

¹⁹³ Zob. Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich, IV.510.9.2014.AB, s. 7.

¹⁹⁴ Ocena Ministra Sprawiedliwości za 2020 r., s. 40–41.

dzenia ekonomicznej analizy prawa, albowiem przy tych samych kosztach organizacyjnych pozwoli w większym stopniu urzeczywistnić na poziomie podstawowym prawo do sądu oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Tym bardziej, że w proces świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na tym poziomie można włączyć w większym zakresie chociażby aplikantów adwokackich i radcowskich. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa: „zaangażowanie wykwalifikowanych prawników należy ocenić pozytywnie, to jednak ograniczenie się tylko do adwokatów i radców prawnych jest rozwiązaniem najdroższym i nieefektywnym. Funkcjonujące na świecie rozwiązania koncentrują się bowiem na takim zorganizowaniu systemu, żeby do adwokatów trafiały sprawy, które tego wymagają, a inne były rozwiązywane przez wykwalifikowanego doradcę”¹⁹⁵. Chodzi o to, aby skonstruowany system nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym był (w ostateczności) pomostem w skutecznym dochodzeniu przysługujących praw już na etapie sądowym.

Drugi rodzaj pomocy prawnej to tzw. pomoc prawna kwalifikowana, adresowana do ściśle określonych osób:

- 1) o niskim statusie materialnym, weryfikowanym za pomocą kryterium dochodowego;
- 2) korzystających ze świadczeń społecznych, rodzinnych, rentowych albo socjalnych;
- 3) bezrobotnych, niepełnosprawnych, niepełnych, dotkniętych przemocą domową, zagrożonych demoralizacją, wyzyskiem, ofiar przestępstw;
- 4) nieposiadających obywatelstwa polskiego, osadzonych w zakładach karnych, dotkniętych zdarzeniem losowym (klęską żywiołową), wobec których toczą się postępowania reperywatyzyjne, jednakże pod warunkiem spełnienia kryterium dochodowego¹⁹⁶.

Rozwiązanie to wpisawałoby się w urzeczywistnienie omówionych w pracy zasad, praw oraz obowiązków ochronnych, polegających na podejmowaniu przez władze publiczne działań w celu ochrony słabszej jednostki. Takie rozwiązanie służyłoby też – w większym stopniu – realizacji przede wszystkim art. 30 Konstytucji RP, będącego źródłem ogólnego obowiązku ochronnego państwa. Pomoc kwalifikowana obejmowałaby wówczas także przygotowywanie beneficjentom projektów pism na etapie przedsądowym oraz prowadzenie przedsądowej mediacji. Z racji skomplikowanej materii pomoc kwalifikowaną powinny świadczyć osoby wykwalifikowane – adwokaci i radcowie prawni.

Warto także zwrócić uwagę na unormowanie, na podstawie którego na osobę udzielającą pomocy prawnej nałożony został dodatkowy obowiązek poinformowania o kosztach po-

¹⁹⁵ Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 16.1.2015 r. w przedmiocie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, s. 1-2, dostępna na https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-opiniakrspomoc-10974.pdf (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

¹⁹⁶ Por. propozycje Najwyższej Izby Kontroli (zawarte w Informacji o wynikach kontroli, s. 21) oraz Rzecznika Praw Obywatelskich (zawarte w Informacji o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w roku 2017, s. 168, zamieszczone na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf>, dostęp: 2 lipca 2022 r.).

stępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową, przy założeniu, że udzielenie pomocy sprowadza się do sporządzenia projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Jest to nowe rozwiązanie na gruncie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, ale mające istotne znaczenie w praktyce, albowiem pozyskanie rzetelnej informacji o kosztach postępowania sądowego determinuje jego uruchomienie. Rozwiązanie to również można odczytywać w kategoriach dążenia do urzeczywistnienia skutecznego dostępu do sądu. Zasługuje ono na aprobatę, osoba wdająca się w proces (spór sądowy) powinna bowiem mieć świadomość konsekwencji wynikających z zasad postępowania sądowego, zwłaszcza związanego z tym ryzyka finansowego, np. ponoszenia kosztów zastępstwa procesowego strony przeciwnej postępowania – w przypadku rozstrzygnięcia sprawy na jej korzyść.

Po trzecie, jako idące w kierunku urzeczywistnienia skutecznego prawa do sądu – w odniesieniu do pierwotnych unormowań – należy ocenić poszerzenie zakresu przedmiotowego ustawy o możliwość poinformowania osoby fizycznej o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądowoadministracyjnym. Ponadto pozytywnie należy odnieść się do wprowadzonego unormowania sprowadzającego się do sporządzenia projektu pisma, ale z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym. Poprzednio obowiązujące rozwiązania nie odpowiadały oczekiwaniom społecznym, osoby korzystające z tej pomocy bowiem niejednokrotnie – ze względów najczęściej zdrowotnych (osoby w podeszłym wieku i osoby niepełnosprawne) – nie były zdolne do samodzielnego skonstruowania pisma po uzyskaniu porady prawnej¹⁹⁷. Przyjęte rozwiązanie umożliwia sporządzenie projektu np. pozwu, nie jest to bowiem pismo „w toczącym się postępowaniu”, ale dopiero to postępowanie rozpoczyna (inicjuje). Z praktyki świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej można wskazać na problem technicznych możliwości sporządzenia takiego pisma procesowego, inicjującego postępowanie sądowe podczas jednorazowego dyżuru (czterogodzinnego)¹⁹⁸. Pomimo upływu już kilku lat dalej kwestie te nie zostały rozwiązane i wymagają dookreślenia w celu uniknięcia nieporozumień i zapewnienia należytego standardu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Ponadto sporządzenie projektu pisma nie dotyczy pism w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyj-

¹⁹⁷ Por. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w informacji o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, s. 169.

¹⁹⁸ Por. S. Płażek, *Nowe...*, s. 299.

nym. Rozwiązanie to należy pozytywnie ocenić, biorąc pod uwagę okoliczność, że jednostce na etapie sądowym przysługuje obrońca (pełnomocnik) z urzędu – na zasadach określonych w ustawie.

Po czwarte, wątpliwości wywołuje wprowadzenie tzw. nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, obejmującego działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, mające na celu podniesienie świadomości o przysługujących jej uprawnieniach bądź spoczywających na niej obowiązkach. W naszym przekonaniu funkcjonowanie tego rozwiązania przy nieodpłatnej pomocy prawnej implikuje szereg wątpliwości, w tym o charakterze zgodności z Konstytucją RP. Ustawodawca nie powinien posługiwać się niedookreślonym pojęciem „poradnictwo obywatelskie”, powoduje to bowiem wiele problemów interpretacyjnych. W szczególności ustawodawca nie określa, w jakiej relacji pozostaje to pojęcie w stosunku do już funkcjonującej instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej. Brak precyzyjnej definicji tego pojęcia będzie prowadzić do obniżenia standardów bezpieczeństwa prawnego obywateli w procesie realizacji tego zadania¹⁹⁹. Nie znajduje także uzasadnienia wprowadzanie nowej kategorii osób do obsługi tego zadania – tzw. doradców. Wymogi stawiane doradcom znacząco odbiegają od standardów dających rękojmię rzetelnego wykonywania poradnictwa obywatelskiego, oczekiwanych od osoby świadczącej poradnictwo prawne.

Zwracamy uwagę w szczególności na problem weryfikacji jakości świadczonych usług nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego). Dostrzegamy potrzebę dookreślenia (np. przez jednostki powiatu) jednolitych i precyzyjnych kryteriów, jakimi mają się legitymować organizacje pozarządowe ubiegające się o udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Chodzi o zapewnienie należytych standardów wykonywania usług prawniczych. Dlatego w przekonaniu Autorów dochowanie tego standardu jest możliwe w najwyższym stopniu w odniesieniu do profesjonalnych pełnomocników (adwokatów i radców prawnym). Samorządy zawodowe tych grup zawodowych gwarantują realizację art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, tj. sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem zawodów adwokatów i radców prawnych. Warto rozważyć wprowadzenie do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej definicji legalnej pojęcia „jakość udzielanych porad prawnych”, a także określenie szczegółowych wskaźników pozwalających ocenić jakość i efektywność systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Naszym zdaniem w pełni aktualne pozostają postulaty przedstawicieli organizacji społecznych, członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości z 1 marca 2017 r. w sprawie podsumowania roku funkcjonowania i koniecznych zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, w szczególności: „ustalenie standardów minimalnych tych usług” czy „ocena krzyżowa przez

¹⁹⁹ Uchwała nr 79/2018 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 19 czerwca 2018 r., s. 1.

innych prawników (tzw. *peer review*), a co najważniejsze w ich ocenie, w ustawie powinien znaleźć się mechanizm „odpowiedzialności za niedopełnienie jakości świadczonej pomocy, skutkujący skreśleniem z listy usługodawców nieodpłatnej pomocy prawnej, czy też okresowym zakazem zawarcia kontraktu na świadczenie pomocy w tym systemie”²⁰⁰. Kwestia ta powinna być skonsultowana w szczególności z przedstawicielami zawodów prawniczych adwokatów i radców prawnych. Aktualnie na osobach świadczących nieodpłatną pomoc prawną spoczywa obowiązek o charakterze sprawozdawczym co do zakresu podmiotowego i przedmiotowego świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednakże na podstawie tych danych statystycznych nie można określić jakości świadczonych usług. Utrzymywanie tego stanu rzeczy nie służy realizacji rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, a jednym z obowiązków państwa jest skonstruowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na terenie kraju w taki sposób, by każdy beneficjent mógł ją otrzymać na jednakowym, możliwie wysokim poziomie profesjonalizmu.

Przedstawione uwagi mają kluczowe znaczenie z perspektywy konstytucyjnej oraz z punktu widzenia usprawnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Niezależnie od poczynionych ustaleń warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii.

Zwracamy także uwagę na problem finansowania tego zadania. Zasadna jest jego realizacja (najlepiej na poziomie lokalnym) i finansowanie ze strony państwa. Przemawia za tym szczególny charakter tego zadania mający zakotwiczenie w prawie do pomocy społecznej oraz w konstytucyjnej gwarancji prawa do sądu. Natomiast pod rozważę można poddać tworzenie uzupełniających sposobów utrzymania systemu. Jako przykład proponowane było powołanie Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej²⁰¹, lub wprowadzenie stosunkowo niedrogiego, ale o charakterze powszechnym ubezpieczenia prawniczego²⁰². Rozwiązania te mogłyby stanowić w pewnym stopniu uzupełnienie systemu pomocy prawnej.

Należy także zwrócić uwagę na potrzebę określenia relacji pomiędzy różnymi instytucjami świadczącymi przedsiębiorczą nieodpłatną pomoc prawną. Należy zwłaszcza wskazać na różne regulacje przewidujące formułę świadczenia poradnictwa. Rozwiązania te powinny ze sobą korespondować, tak aby z regulacji jasno wynikały kompetencje organów. Przykładowo wskazywaliśmy w opracowaniu na poradnictwo realizowane w ramach wykonywania mandatu posła i senatora. Wprawdzie udzielanie porad prawnych mieści się w ramach wykonywania mandatu, ale powstaje pytanie o granice świadczenia tej pomocy oraz katalog osób, które go realizują. Podkreślenia wymaga, że działalność w biurze poselskim powinna być związana z realizacją praw i obowiązków parlamentarzystów, wynikających ściśle z postanowień

²⁰⁰ Stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych..., s. 5.

²⁰¹ Stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych..., s. 6.

²⁰² Zob. I. Lipowicz, *O mądre...*, s. 234.

ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (dotyczących innych praw i obowiązków posłów i senatorów). Wówczas taka działalność może być finansowana ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie biur poselskich (senatorskich). Natomiast wysoce dyskusyjne pozostaje tworzenie z biur poselskich punktów stałej obsługi prawnej wyborców, biorąc pod uwagę inne instytucje do tego przewidziane²⁰³. W celu rozwiania wątpliwości należy określić ramy świadczenia takiej pomocy prawnej w biurach parlamentarzystów. Naszym zdaniem wprowadzenie wskazanych zmian stanowiłoby kolejny krok w procesie reformy wymiaru sprawiedliwości i w pełniejszym zakresie służyłoby urzeczywistnieniu konstytucyjnych zasad i obowiązków oraz standardów międzynarodowych. W większym stopniu przyczyni się do realizacji wyspecjalizowanych polityk społecznych (zwłaszcza polityki prorodzinnej, przeciwdziałania przemocy w rodzinie czy ubóstwu, a także polityki antidyskryminacyjnej)²⁰⁴, a w konsekwencji pozytywnie wpłynęłoby na poprawę wizerunku wymiaru sprawiedliwości oraz pojmowanie instytucji publicznych świadczących nieodpłatną pomoc prawną (w kategoriach realizacji prawa do dobrej administracji)²⁰⁵.

W przekonaniu Autorów ekspertyzy należy w jakimś mierze w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej (nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego czy edukacji prawnej) wykorzystać dorobek instytucji o charakterze ombudsmąńskim, ze szczególnym uwzględnieniem Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Rzecznika Praw Dziecka. Rolą Rzecznika Praw Obywatelskich jest ochrona wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji RP oraz w innych aktach normatywnych (art. 208 ust.1 Konstytucji RP), natomiast Rzecznika Praw Dziecka stanie na straży przestrzegania praw dziecka (art. 72 ust. 1 i 4 Konstytucji RP). Realizacja spoczywających na nich zadań sprowadza się przede wszystkim do udzielania fachowej informacji (porady) prawnej wnioskodawcom o przysługujących im prawach. W tym zakresie konieczne jest określanie wzajemnych relacji między ich zakresem obowiązków a podmiotami wykonującymi zadanie wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej.

Warto rozważyć także skonstruowanie systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w jednym akcie prawnym. W pewnym stopniu poprawiłoby to efektywność realizowania tego zadania na poziomie zarówno przedsądowym, jak i sądowym, a tym samym wpisywałoby się w realizację prawa do dobrej administracji stanowiącego istotną część prawa do dobrego

²⁰³ Opinia w posiadaniu Autorów. Zob. także: P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie punktów doradztwa prawnego w biurach poselskich*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 207, nr 2(54), s. 49 i n.; por. też inne opinie: I. Galińska-Rączy, *Opinia prawna w sprawie finansowania ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie biura poselskiego kosztów zatrudnienia pracownika świadczącego odpłatne usługi doradztwa prawnego w tym biurze*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 668; por. też: J.M. Karolczak, *Opinia prawna dotycząca możliwości udzielania porad prawnych w biurach poselskich*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015, s. 735.

²⁰⁴ Zob. też: J. Czapska, *Wizerunek sądu w opinii społecznej*, [w:] *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki, Kraków 2003, s. 32.

²⁰⁵ Por. *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (proponowane rozwiązania modelowych i założeń polityki państwa)*, Warszawa 2013.

rzędzenia (*right to good governance*) w demokratycznym państwie prawnym²⁰⁶. Stąd docenić należy już podjęte działania w celu usprawnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej poprzez wykorzystanie elektronicznych narzędzi. Szczególnie jest to korzystne w warunkach funkcjonowania w pandemii COVID-19. Realizacja tego zadania w znacznej mierze w formule zdalnej mogłaby zwiększyć atrakcyjność korzystania z tej usługi.

Na koniec części wniosków zasadne jest podsumowanie analizy prawnoporównawczej. Zestawienie rozwiązań przyjętych w ukraińskim systemie prawnym oraz w Królestwie Szwecji przedstawia obraz dwóch systemów, które odmiennie konstruują rozwiązania dotyczące zapewnienia jakości szeroko rozumianej pomocy prawnej.

Ukraińskie rozwiązania, mimo że są stosunkowo nowe, zapewniają wielopłaszczyznową kontrolę jakości udzielanych porad w ramach pierwotnej pomocy prawnej. Przy czym nośnikiem informacji o jakości udzielonej szeroko rozumianej pomocy prawnej jest już nie klient, któremu jest udzielana porada, ale specjaliści, którzy dokonują wyrywkowej kontroli w formie „*peer review*”. Jest to jednocześnie system, który ma zadatki na bycie skutecznym, ale jego największą wadą jest z pewnością jego kosztowność. Wynika to z faktu, że przewiduje on istnienie centralnego organu ds. pomocy prawnej, w jego ramach organu ds. kontroli jakości nieodpłatnej pomocy prawnej, jak również regionalnych menadżerów jakości.

Natomiast analizując szwedzkie rozwiązania, podkreślić należy, że są one efektem wieloletnich doświadczeń. W konsekwencji jest to system przeniesienia świadczenia usługi pomocy prawnej i poradnictwa prawnego na kancelarie adwokackie i tym samym częściowej prywatyzacji. Tym samym rozwiązanie to zakłada urzeczywistnianie kontroli nad jakością przez Szwedzką Radę Adwokacką. Przy czym nie jest to rozwiązanie całkowicie odezwane od kontroli ze strony państwa. Zwrócić należy uwagę, że zawód adwokata w systemie szwedzkim jest uregulowany w sposób odmienny od polskich rozwiązań. Centralne znaczenie dla zawodu adwokata mają przepisy wspomnianego kodeksu postępowania sądowych²⁰⁷. Rozwiązanie takie sprawia, że wiele uprawnień w stosunku do adwokata ma również sąd, co prowadzi do sytuacji podwójnej kontroli jakości realizacji obowiązków przez adwokata. Z jednej strony jest to Szwedzka Rada Adwokacka, a z drugiej strony jest to każdorazowo sąd w ramach postępowań sądowych albo też jako ostateczna instancja w przypadku nadzoru nad działalnością adwokatów.

Mimo różnic rozwiązania ukraińskie i szwedzkie mają wspólne elementy, a mianowicie kontrolę korporacyjną w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej. Z punktu widzenia konstruk-

²⁰⁶ Por. H. Izdebski, *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 323 i n.

²⁰⁷ Jest to ustawa regulująca zawody adwokata, prokuratora i sędziego. Zawiera regulacje dotyczące sądów powszechnych oraz przepisy dotyczące postępowania cywilnego i postępowania karnego.

cji polskiego systemu poradnictwa obywatelskiego bliższe mogą się wydawać rozwiązania ukraińskie. Wynika to z faktu istnienia podobnej struktury poradnictwa obywatelskiego. Doświadczenie ukraińskie wskazuje na potrzebę przeniesienia ciężaru kontroli jakości w polskim systemie z klientów na specjalistów, którzy nadzorują realizację zadań w ramach poradnictwa obywatelskiego. Pozwoli to na przedstawienie rzeczywistego obrazu pomocy prawnej, a co więcej – przyczyni się do uzupełnienia braków w systemie przez tworzenie szkoleń albo utworzenie systemu tutoringu. Z kolei rozwiązania szwedzkie dają podstawy do większego zaangażowania w proces kontroli jakości zarówno poradnictwa obywatelskiego, jak i pomocy prawnej korporacji prawniczych.

Warto odnieść się również do kwestii standardów udzielania szeroko rozumianej pomocy prawnej w ukraińskim systemie. W praktyce przyjęcie takiego rozwiązania może prowadzić do nadmiernej formalizacji udzielania porady prawnej, co negatywnie wpłynie na samą relację pomiędzy klientem a osobą udzielającą porady, jak również na jakość udzielanej porady. Co więcej, z uwagi na fakt, że pierwotna pomoc jest udzielana przez adwokatów, obowiązują ich również zasady etyki adwokackiej uchwalone 9 czerwca 2017 r. przez Radę Adwokacką Ukrainy (*Правила адвокатської етики*)²⁰⁸.

Niezależnie od powyższego należy również podkreślić, że proces oceniania (weryfikacji) jest wysoce subiektywny. W konsekwencji rozwiązanie to może być obarczone ryzykiem braku należytej staranności przy wypełnianiu stosownych dokumentów. Osoby korzystające z pomocy prawnej najczęściej nie są prawnikami, a co za tym idzie – nie są w stanie określić merytorycznej strony udzielonej pomocy prawnej. Mogą natomiast ocenić podejście osoby udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej i formę przekazu w zakresie zaproponowanego rozwiązania problemu. Tym bardziej, że osoby korzystające z pomocy mogą nie w pełni umiejętnie przedstawić problem lub też zgromadzić dokumentację niezbędną do przygotowania pisma procesowego. Klient jest w stanie przedstawić jedynie częściową ocenę otrzymanej nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym również porady w ramach poradnictwa obywatelskiego, w związku z czym jedynie specjaliści są w stanie wychwycić merytoryczny aspekt usług prawnych²⁰⁹. To właśnie ten merytoryczny element odgrywa tu najważniejszą rolę, ponieważ najważniejszą rolę przy świadczeniu pomocy prawnej (czy też poradnictwa obywatelskiego) odgrywa skuteczność działania. Natomiast aspekty merytoryczny, finansowy oraz czasu udzielonej pomocy prawnej pozostają przy tego rodzaju kontroli na dalszym miejscu.

²⁰⁸ Правила адвокатської етики від 09 червня 2017 р. źródło: https://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/pravila/2017-06-09-pravila-2017_596f00dda53cd.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2022).

²⁰⁹ Zob. *Звіт Ради Європи: оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи* (oryg. *Assessment Of The Free Secondary Legal Aid System In Ukraine in The Light of Council of Europe Standards and Best Practices*), 2016, źródło: <https://rm.coe.int/16806ff4a9> (dostęp: 2 lipca 2022 r.) s. 64.

Wyniki ankiet klientów są co do zasady pozytywne. Brak jest natomiast gradacji tej oceny i tym samym staje się ona mało miarodajna. W związku z tym uważa się, że z pomocą może przyjść inny ważny instrument – skargi na niewłaściwe udzielenie pomocy prawnej. Są one wykorzystywane do tworzenia obrazu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz jej usprawnienia. Podkreśla się, że skuteczność systemu skargowego zależy od tego, kto korzysta z tego środka. Jeśli składa ją klient, to zachodzi podobna wątpliwość co przy ankietach. Natomiast, jeśli składa ją np. sędzia, prokurator albo adwokat, wartość takiej skargi jest znacznie wyższa. Zwraca się jednak uwagę, że zarówno sędziowie, prokuratorzy, jak i adwokaci niechętnie składają wspomniane skargi²¹⁰.

W związku z tym coraz częściej proponuje się, aby jakość udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oceniały osoby mające specjalistyczną wiedzę w ramach kontroli „*peer review*”. Jednocześnie podkreśla się, że rozwiązanie to nie może funkcjonować samo w sobie, jako jedyne w systemie kontroli jakości szeroko rozumianej pomocy prawnej, ponieważ będzie ono niewystarczające. Co za tym idzie, wskazane jest konstruowanie systemu, który zawiera wiele źródeł informacji pozwalających na stworzenie rzeczywistego obrazu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej²¹¹ i podjęcia odpowiednich kroków mających na celu zniwelowanie zauważonych trudności.

²¹⁰ Zob. *Зем Паду Сәпону...*, s. 65.

²¹¹ Zob. *Зем Паду Сәпону...*, s. 65.

Bibliografia

- Augustyniak M., Moll T., [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, LEX.
- Araszkiewicz M., Pleszka K., *Pojęcie alternatywnego rozwiązywania sporów*, [w:] *Mediacja. Teoria, normy, praktyka*, red. K. Pleszka, J. Czapska, M. Araszkiewicz, M. Pękala, Warszawa 2017.
- Araszkiewicz M., *Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa, w ramach projektu*, Warszawa 2012, https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/Przegląd_badan_dot_pomocy_prawnej.pdf (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.
- Bandarzewski K., *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek Warszawa 2017.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo dostępu do adwokata w Polsce w świetle dyrektywy 2013/48/UE*, „Palestra” 2015, nr 7–8.
- Bartnik A. S., Kowalska K. J., *Nieodpłatna pomoc prawna*, Warszawa 2019.
- Bisztyga A., *Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie. Nowe działania: ADR, e-sąd*, [w:] *Transformacja systemów wymiaru sprawiedliwości, t. 2, Proces transformacji i dylematy wymiaru sprawiedliwości*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2011.
- Całkiewicz D., Rotkiewicz A., *Prawo pomocy jako gwarancja prawa do sądu dla najuboższych w świetle prawa międzynarodowego i unijnego oraz w przepisach ustawy – Prawo postępowaniu sądowoadministracyjnym*, [w:] *Dziesięć lat polskich doświadczeń w Unii Europejskiej. Problemy prawnoadministracyjne, t. 2*, red. J. Sługocki, Warszawa 2014.
- Cybulska R., [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2020, LEX.
- Czapska J., *Wizerunek sądu w opinii społecznej*, [w:] *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki, Kraków 2003.

- Czarnecki K., [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, LEX.
- Czarny P., *Opinia prawna w sprawie punktów doradztwa prawnego w biurach poselskich*, Opinia sporządzona ramach Biura Analiz Sejmowych (BAS-WAUiP-386/17), Warszawa 2017, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 207, nr 2(54), s. 49 i n.
- Czepek J., *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Olsztyn 2014.
- Daniluk D., *Świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez radcę prawnego lub adwokata a obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej i unikania konfliktu interesów*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2022, nr 1.
- 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” 2022, nr 10.
- Данилевська Ю.О., Павлик Л.В., Петрович З.З., Цмоць У.О., *Право особи на безоплатну правову допомогу*, Львів 2018.
- Fitger P., Sörbom M., Eriksson T., Hall P., Palmkvist R., Renfors C., *Rättegångsbalken Del 1*, Stockholm 2016, Supplement 8:19.
- Fitger P., Sörbom M., Eriksson T., Hall P., Palmkvist R., Renfors C., *Rättegångsbalken Del 1*, Supplement 30, jan 2000, Stockholm 2016, Supplement 8:21.
- Fitger P., Sörbom M., Eriksson T., Hall P., Palmkvist R., Renfors C., *Rättegångsbalken Del 1*, Supplement 30, jan 2000, Stockholm 2016, Supplement 8:23.
- Flaga-Gieruszyńska K., *Idea pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu cywilnym*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja jako źródło obowiązków państwa w stosunku do obywatela*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny I Socjologiczny” 2018, t. 80, nr 1.
- Florczak-Wątor M., *Podstawy prawne obowiązków ochronnych państwa w Konstytucji RP*, [w:] *Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne*, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019.
- Galińska-Rączy I., *Opinia prawna w sprawie finansowania ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie biura poselskiego kosztów zatrudnienia pracownika świadczącego odpłatne usługi doradztwa prawnego w tym biurze*, [w:] *Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015)*, t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.
- Garlicki L., *Rola sędziego krajowego w procesie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *IX Seminarium Warszawskie. Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce?*, Warszawa 2016, dostępne na <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publikacje> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).

- Гець О., *Історичний та сучасний погляди на надання безоплатної правової допомоги адвокатами*, Юриспруденція: теорія і практика 2011, № 11.
- Hałub O., *Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym*, „Forum Prawnicze” 2016, nr 4.
- Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019.
- Izdebski H., *Zasada dobrej administracji i prawo do dobrej administracji w świetle standardów Rady Europy*, [w:] 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, red. H. Machińska, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Pionowy podział władzy*, Warszawa 2020.
- Jabłoński M., *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jako „element treści konstytucyjnego prawa do sądu” – uwagi na te postanowienia ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, [w:] Ochrona praw człowieka. Zagadnienia praktyczne, red. A. Hauser, M. Urbaniak, Poznań 2019.
- Jan Paweł II, *Nauczanie społeczne*, t. 3, Warszawa 1984.
- Kaczocha M., *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, LEX 2016.
- Karolczak J.M., *Opinia prawna dotycząca możliwości udzielania porad prawnych w biurach poselskich*, [w:] Status posła w opiniach Biura Analiz Sejmowych (2007–2015), t. 1, red. J. Mordwiłko, Warszawa 2015.
- Klich A., *Idea pomocy prawnej w sprawach cywilnych a działalność klinik prawa*, [w:] *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. urodzin Profesora Andrzeja Zielińskiego*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, G. Jędrejek, Warszawa 2014.
- Kurowski M., [w:] *Kodeks postępowania karnego*, t.1, *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX 2021.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992.
- Lipowicz I., *O mądre prawo i wrażliwe państwo*, Warszawa 2013.
- Maciejko W., [w:] W. Maciejko, P. Zaborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Warszawa 2013, LEX.
- Mik C., *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, red. J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak, Toruń 2004.
- Morawska E.H., *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2016.
- Niewiadomski Z., *Zadania samorządu terytorialnego*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Podmioty administrujące, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

- Nitecki S., *Solidarność a pomoc społeczna*, [w:] *Państwo solidarne*, red. A. Łabno, Warszawa 2018.
- Niżnik-Dobosz I., [w:] M. Koszowski, I. Niżnik-Dobosz, *Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Tuleja P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, LEX 2021.
- Paxford B., [w:] B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Paxford B., Rynkun-Werner R., Wasylkowska-Michór M., *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Płoszka A., *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019.
- Płażek S., *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, [w:] *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Free legal assistance as an instrument in protecting the right of foreigners in the Republic of Poland – a contributions to the discussion*, „Roczniki Administracji Prawa” 2020, XX, z. 1.
- Przywora B., *Normatywny model przed sądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- Przywora B., *Zadania samorządu terytorialnego z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 12.
- Przywora B., *Z problematyki wykonywania mandatu posła i senatora – kilka refleksji*, [w:] *Ustroje – prawa człowieka – bezpieczeństwo – integracja europejska. Księga jubileuszowa z okazji 70. urodzin Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, Ł. Baratyński, P. Ramiączek, K. Spryszak, t. 1, Toruń 2020.
- Przywora B., Wróbel A., *Status prawny sędziego w Królestwie Szwecji*, [w:] *Status prawny sędziego Państwa europejskie*, t. 1, red. B. Przywora, Warszawa 2019.
- Przywora B., Wróbel A., *Poradnictwo obywatelskie w świetle badań prawno porównawczych*, Warszawa 2020, https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/IWS_Przywora-B.-Wróbel-A._Poradnictwo-obywatelskie-w-świecie-badań-prawno-porównawczych.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).
- Regeringens proposition 1996/97:9
- Rząsa G., *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny” 2005/3–4.
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
- Schimanek T., *Możliwości wsparcia bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego przez samorządy lokalne*, <http://www.obywateliprawo.isp.org.pl/files/cke/Moliwoci....pdf> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).

- Schoultz I., Legal Aid in Sweden, [w:] *Outsourcing Legal Aid in the Nordic Welfare States*, red. O. Halvorsen Rønning, O. Hammerslev, Lund 2018.
- Сербіна А., Надання безоплатної правової допомоги органами місцевого самоврядування, *Місьцеве самоврядування*–2017, –№ 12, źródło: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/december/issue-12/article-32589.html> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna. Komentarz*, LEX 2021.
- Stahl M., *Konstytucyjna regulacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2018.
- Sveriges Domstolar årsredovisning 2019.
- Szydło M., [w:] *Konstytucja RP, t. 1, Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis 2016.
- Тацій В.Я (red.), *Конституція України. Науково-практичний коментар*, Харків 2011.
- Tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av penningtvättslagen Prop. 2018/19:125.
- Trela J., [w:] *Prawo o adwokaturze. Komentarz*, red. P. Kruszyński, Warszawa 2016, LEX.
- Trociuk S., *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005.
- Utvärdering av rättshjälpslagen (1996:1619), Rapport, del A.
- Uziębło P.J., [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P.J. Uziębło, *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, LEX.
- Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6.
- Winczorek J., *O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12.
- Wrocławska T., [w:] *Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Komentarz*, red. M. Włodarczyk, Warszawa 2015, LEX.
- Zweigert K., Kötz H., *Introduction to comparative law*, New York 1998.
- Безоплатна правова допомога: оцінювання, що гарантуватиме якість*, źródło: <https://www.legalaid.gov.ua/novyny/bezoplatna-pravova-dopomoga-otsinyuvannya-shho-garantuvatyime-yakist/> (dostęp: 10 listopada 2021 r.); strona zlikwidowana, link z web archive.
- Звіт Ради Європи: оцінювання системи безоплатної вторинної правової допомоги в Україні у світлі стандартів і передового досвіду Ради Європи* (oryg. *Assessment Of The Free Secondary Legal Aid System In Ukraine in The Light of Council of Europe Standards and Best Practices*, 2016, <https://rm.coe.int/16806ff4a9> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).
- Правова допомога: як гарантувати якість*, źródło: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/pravova-dopomoga-yak-garantuvati-yakist> (dostęp: 30 czerwca 2022 r.).

Wykaz orzecnictwa

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok TK z 13 stycznia 1998 r., K 5/97, OTK 1998, nr 1, poz. 3.
Wyrok TK z 19 października 1999 r., SK 4/99, OTK 1999, nr 6, poz. 119.
Wyrok TK z 26 czerwca 2001 r., U 6/00, OTK 2001, nr 5, poz. 122.
Wyrok TK z 7 maja 2002 r., SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.
Wyrok TK z 21 maja 2002 r., K 30/01, OTK-A/2002, nr 3, poz. 32
Wyrok TK z 18 lutego 2004 r., P 21/02, OTK-A/2004, nr 2, poz. 9.
Wyrok TK z 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
Wyrok TK z 19 kwietnia 2006 r., K 6/06, OTK-A 2006, nr 4, poz. 45.
Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05, OTK-A 2006, nr 8, poz. 94.
Wyrok TK z 8 listopada 2006 r., K 30/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 149.
Wyrok TK z 2 lipca 2007 r., K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.
Wyrok TK z 26 marca 2008 r., K 4/07, OTK-A 2008, nr 2, poz. 28.
Wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., SK 16/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 45.
Wyrok TK z 1 grudnia 2009 r., K 4/08, OTK-A 2009, nr 11, poz. 162.
Wyrok TK z 18 października 2010 r., K 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 76.
Wyrok TK z 31 lipca 2015 r., K 41/12, OTK-A 2015, nr 7, poz. 102
Wyrok TK z 20 listopada 2019 r., K 4/17, OTK-A 2019, nr 67.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego

Wyrok SN z 12 marca 2004 r., II CK 64/03, LEX nr 172798.

Orzecznictwo sądów administracyjnych

Postanowienie WSA w Poznaniu z 19 października 2017 r., II SAB/Po 47/16, LEX nr 2424828.
Wyrok NSA z 30 października 2002 r., II SA 1956/02, LEX nr 78062.
Wyrok NSA z 7 grudnia 2010 r., II OSK 1774/10, CBOSA.

Wyrok NSA z 29 sierpnia 2017 r., II GSK 3308/15, LEX nr 2381092.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 12 października 2017 r., IV SAB/Wr 115/17, LEX nr 2391598.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 25 maja 2018 r., IV SAB/Wr 27/18, LEX nr 2510555.

Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2021 r., VII SA/Wa 345/21, LEX nr 3265710.

Wyrok NSA z 15 czerwca 2018 r., I OSK 1187/18, LEX nr 2509132.

Przykładowe inne wykorzystane źródła

- Konieczko K., *Opinia do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (druk nr 962)*, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, 9 lipca 2015 r., https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/opinie/079/o/962.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).
- Konieczko K., *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (druk nr 865)*, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjna, 26 czerwca 2018, <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4743/plik/865o.pdf> (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).
- Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, dostępna na <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/informacja-o-stanie-przestrzegania-wolnosci-i-praw-czlowieka-i-obywatela-w-2017-r-oraz-o> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).
- Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 16.1.2015 r. w przedmiocie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej, dostępna na https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-opiniakrspomoc-10974.pdf (dostęp: 2 lipca 2022 r.).
- Poradnictwo obywatelskie w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej, <https://publicystyka.ngo.pl/poradnictwo-obywatelskie-w-systemie-nieodplatnej-pomocy-prawnej> (dostęp: 25 czerwca 2022 r.).
- Raport końcowy z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, przygotowany w ramach Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 – Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2016, raport dostępny na <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/RAPORT%20KO%25%83COWY%20Z%20MONITORINGU%20FUNKCJONOWANIA%20SYSTEMU%20NIEODP%25%81ATNEJ%20POMOCY%20PRAWNEJ.pdf> (dostęp: 3 lipca 2022r.).
- Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z 9 października 2017 r. w sprawie przedstawionej przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (druk sejmowy nr 1868), dostępne <https://orka.sejm>.

gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4A58B025E60CA65DC12581B50033C036/%24File/1868-001.pdf (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

Stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych, członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości z 1 marca 2017 r. w sprawie podsumowania roku funkcjonowania i koniecznych zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20cz%20C5%82onk%20C3%B3w%20Rady%20Nieodp%C5%82.%20Pom.%20Prawnej%20przy%20Ministrze%20Sprawiedliwo%C5%9Bci%20C%201.03.2017.pdf> (dostęp: 28 czerwca 2022 r.).

Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w piśmie do Prezydenta RP w zakresie zakresu zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej: Pismo RPO IV.510.9.2014.AB, dostępne na <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezydenta%20RP%20w%20sprawie%20nieodp%C5%82atnej%20pomocy%20prawnej.pdf> (dostęp: 2 lipca 2022 r.).

Waszczuk-Napiórkowska J., *Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa* (druk nr 3338), Warszawa, 25 maja 2015 r., Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3338> (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).

Peisert A., Schimanek T., Winiarska A., Waszak M. (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce: stan obecny i wizje przyszłości*, Warszawa 2013.

Wpływ systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego na planowanie i realizowanie polityki społecznej oraz na wymiar sprawiedliwości, [w:] *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*, Warszawa 2013, <https://www.ekonomiaspoleczna.gov.pl/download/files/PPIO/System-nieodplatnego-ppio-w-polsce.pdf> (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).

Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Przegląd_przepisów_zawierających_odniesienia_dotyczące_pomocy_prawnej_i_obywatelskiej.pdf (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).

Zoll A., *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie*, [w:] *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej LEX*, Gdańsk, 19–20 czerwca 2006, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2006.

Wiaderek G. (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Warszawa 2014, https://www.academia.edu/8085878/Poradnictwo_prawne_i_obywatelskie_system_koszty_innowacje (dostęp: 24 czerwca 2022 r.).

Winczorek J., *Dostęp do poradnictwa. Stan obecny i możliwości zmiany*, [w:] *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, red. G. Wiaderek, Warszawa 2014.