

# RAPORT KOŃCOWY Z MONITORINGU FUNKCJONOWANIA SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

Raport został przygotowany w ramach Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 - Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych



Warszawa, grudzień 2016 r.

## Spis treści

<b>PODSUMOWANIE: KLUCZOWE WYNIKI, WNIOSKI I REKOMENDACJE.....</b>	<b>3</b>
<b>1. WPROWADZENIE .....</b>	<b>7</b>
<b>2. PODSTAWOWE INFORMACJE O SYSTEMIE BEZPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ .....</b>	<b>9</b>
<b>3. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI MONITORINGU FUNKCJONOWANIA SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ W 2016 ROKU .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1. Wyniki monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości .....</b>	<b>14</b>
<b>3.2. Wyniki zapytania przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych wśród powiatów .....</b>	<b>29</b>
<b>3.3. Wyniki badania sondażowego Polaków .....</b>	<b>35</b>
<b>3.4. Wyniki ankiety skierowanej do organizacji pozarządowych i instytucji publicznych .....</b>	<b>38</b>
<b>3.5. Wyniki pogłębionej ankiety skierowanej do organizacji pozarządowych .....</b>	<b>42</b>
<b>3.6. Dobre praktyki .....</b>	<b>48</b>
<b>4. WNIOSKI NA PODSTAWIE ANALIZY WYNIKÓW MONITORINGU.....</b>	<b>51</b>
<b>4.1. Skala i zakres działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.....</b>	<b>51</b>
<b>4.2. Rola organizacji w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej .....</b>	<b>55</b>
<b>4.3. Najważniejsze skutki funkcjonowania systemu .....</b>	<b>59</b>
<b>5. KLUCZOWE REKOMENDACJE .....</b>	<b>62</b>
<b>5.1. Monitorowanie i ocena działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej .....</b>	<b>62</b>
<b>5.2. Praktyka działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej .....</b>	<b>63</b>
<b>5.3. Zmiany w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.....</b>	<b>64</b>

## **PODSUMOWANIE: KLUCZOWE WYNIKI, WNIOSKI I REKOMENDACJE**

### **GLÓWNE WYNIKI MONITORINGU:**

- 1 stycznia 2016 roku zaczęła obowiązywać ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, zgodnie z którą wdrożony został system punktów udzielających pomocy prawnej.
- Od 1 lutego 2016 roku zaczęły działać wszystkie, 1 524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, których organizację zapewniły samorzady powiatowe. W 882 punktach pomocy udzielają bezpośrednio adwokaci lub radcowie prawni, a 642 prowadzone są przez organizacje pozarządowe (z 743 dla nich przeznaczonych).
- Ogółem w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku punkty udzieliły 294 879 porad, w tym punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe 108 831 porad.
- Wyraźne jest zróżnicowanie średniej liczby udzielonych porad przypadających na jeden punkt pomiędzy województwami, od 150 w województwie małopolskim, do 254 porad w województwie pomorskim.
- Większość porad dotyczyła prawa cywilnego z wyłączeniem prawa rzeczowego i spadkowego, prawa spadkowego oraz prawa rzeczowego.
- Ponad 77% udzielonych porad polegało faktycznie na udzieleniu informacji prawnej.
- Z sondażu CBOS wynika, że w styczniu z usług punktów skorzystało 7 osób, w listopadzie 12, co stanowiło zaledwie 1,2% badanych. Według danych ilościowych Ministerstwa Sprawiedliwości z pomocy skorzystał zaledwie co setny Polak.
- Blisko 90% Polaków w sondażu nie odczuwała w 2016 roku potrzeby skorzystania z pomocy prawnej.
- Ci, którzy taką potrzebę odczuwali korzystali przede wszystkim z pomocy odpłatnej, mniejszość z pomocy nieodpłatnej, ale oferowanej głównie przez organizacje pozarządowe, parafie albo ośrodki pomocy społecznej.
- Pytani o to, dlaczego nie skorzystali z punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, badani najczęściej twierdzili, że nie wiedzieli o takiej możliwości (44% w styczniu i 42% w listopadzie).

- Duża część organizacji pozarządowych mających doświadczenie i potencjał w poradnictwie prawnym nie prowadzi punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Powodem są warunki ubiegania się o prowadzenie punktów i warunki świadczenia pomocy, w szczególności:
  - nierówny dostęp do świadczenia pomocy prawnej,
  - zbyt wąski zakres podmiotowy,
  - zbyt wąski zakres form i dziedzin prawa,
  - środki niewystarczające na rzetelne świadczenie usług,
  - brak możliwości świadczenia usług we własnym lokalu.
- Pogorszyły się warunki prowadzenia przez organizacje poradnictwa poza systemem, przede wszystkim z powodu wycofywania się samorządów terytorialnych z finansowania tego typu usług.

#### **NAJWAŻNIEJSZE WNIOSKI:**

- System nieodpłatnej pomocy prawnej nie jest skuteczny i użyteczny, gdyż korzysta z niego niewielu obywateli. Dotychczas z usług systemu skorzystało mniej niż 3% osób uprawnionych.
- System nie jest powszechny, uprawnionych do korzystania z jego usług jest niecała 1/3 dorosłych Polaków, a wiele osób potrzebujących pomocy jest jej pozbawionych, np. osoby znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej, ale nie korzystające z pomocy społecznej, osoby niepełnosprawne, bezrobotni, bezdomni czy osoby samotnie wychowujący dzieci.
- System nie jest efektywny: średnio dziennie jeden punkt pomocy prawnej świadczył jedną usługę, której koszt to ok. 240 złotych, na dodatek najczęściej polegała ona jedynie na udzieleniu informacji, a nie na rzeczywistej porady prawnej.
- Ze względu na ograniczony zakres spraw i form pomocy system nie zapewnia kompleksowego rozwiązania problemów prawnych w jednym miejscu.
- System nie bada użyteczności i jakości świadczonej pomocy.

- W ramach systemu brakuje środków na działania informacyjne, nieuwzględniona jest w nim w ogóle edukacja prawna, która jest niezbędna z uwagi na niską świadomość prawną Polaków.
- Potencjał organizacji pozarządowych, mających doświadczenia i potencjał w zakresie świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie jest w pełni wykorzystany przez system, co w dużej mierze wynika z nieprzyjaznych dla organizacji warunków świadczenia usług w ramach systemu.
- Wdrożenie ustawy spowodowało ograniczanie lub likwidację poradnictwa prawnego i obywatelskiego prowadzonego wcześniej przez organizacje pozarządowe, co w konsekwencji powoduje, że osoby nieuprawnione do korzystania z pomocy systemu mają utrudniony dostęp do pomocy oferowanej przez organizacje poza systemem.

#### **KLUCZOWE REKOMENDACJE:**

- Niezbędny jest dalszy monitoring wdrażania ustawy, oparty o dane ilościowe oraz badanie opinii kluczowych interesariuszy: korzystających, świadczeniodawców i organizatorów punktów.
- Ministerstwo Sprawiedliwości powinno poszerzyć zakres zbieranych danych, np. o liczbę osób, które skorzystały z pomocy, a także o rzeczywiste koszty świadczenia usług.
- Niezbędna jest także okresowa ocena wyników monitoringu i podejmowanie na jej podstawie decyzji dotyczących zmian służących usprawnieniu działania systemu. Istotną rolę w inicjowaniu działań monitorujących oraz w ocenie ich wyników powinna odegrać Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej.
- Przydatne byłoby opracowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości zaleceń dotyczących stosowania ustawy na przykład w formie standardów minimalnych.
- Wsparciem takich zaleceń powinno być identyfikowanie i promowanie dobrych praktyk w zakresie stosowania ustawy.
- Wydaje się także niezbędne, aby organizacje pozarządowe aktywniej niż dotychczas, rozmawiały z samorządami na temat utrzymania finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego świadczonego poza systemem.
- Niezbędne jest rozważenie radykalnych zmian w ustawie, w szczególności:

- poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z pomocy,
- poszerzenie zakresu przedmiotowego udzielanej pomocy prawnej,
- poszerzenie zakresu form pomocy prawnej,
- oddzielenie informacji i porad prawnych i uczynienie z informacji prawnej usługi dostępnej powszechnie,
- ujednoczenie zasad dostępu do prowadzenia punktów pomocy prawnej dla korporacji prawniczych i organizacji pozarządowych,
- uwzględnienie w dotacjach przyznawanych na prowadzenie punktów pomocy prawnej kosztów pośrednich oraz kosztów działań związanych z informacją o działalności punktów i weryfikowaniem jakości świadczonej pomocy,
- określenie podstawowych mechanizmów weryfikacji jakości świadczonej pomocy,
- określenie zadań z zakresu edukacji prawnej i sposobów ich realizacji i finansowania.

## 1. WPROWADZENIE

Od początku 2016 roku na terenie całej Polski zaczął funkcjonować **system nieodpłatnej pomocy prawnej**, którego podstawą jest uchwalona w 2015 roku **ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**<sup>1</sup>. Usługi w ramach systemu mogą świadczyć bezpośrednio adwokaci i radcowie prawni oraz organizacje pozarządowe. Budżet państwa zapewnia finansowanie głównie wynagrodzeń osób świadczących pomoc prawną, zaś samorządy powiatowe odpowiadają za organizację i utrzymanie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w których świadczone są usługi.

**Instytut Spraw Publicznych** w ramach **Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 - Obywatel i Prawo”**<sup>2</sup>, finansowanego przez **Polsko-Amerykańską Fundację Wolności**, monitorował w 2016 roku **skutki wdrażania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej** (zwanej dalej Ustawą). Instytut chciał przyjrzeć się praktycznym skutkom działania Ustawy z perspektywy obywateli - odbiorców pomocy prawnej, a przede wszystkim **organizacji pozarządowych**, które mogą prowadzić punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Potrzeba monitorowania wdrażania Ustawy z perspektywy organizacji pozarządowych wynikała z poważnych wątpliwości dotyczących tego, czy wdrożenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej nie pogorszy sytuacji organizacji pozarządowych, które przed wejściem w życie Ustawy prowadziły bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie. Organizacje obawiały się, że z jednej strony będą miały utrudnioną możliwość świadczenia usług w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, z drugiej, że wejście w życie Ustawy spowoduje ograniczenie możliwości prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego poza tym systemem. Te wątpliwości i obawy wyrażone zostały m.in. w stanowiskach Platformy Współpracy Organizacji Poradniczych skupiającej ponad 40 organizacji pozarządowych i sieć 26 akademickich/universyteckich poradni prawnych<sup>3</sup>.

Latem 2016 roku ukazał się raport cząstkowy z monitoringu obejmujący dane zebrane w pierwszych dwóch kwartałach 2016 roku<sup>4</sup>. Raport końcowy obejmuje dane zebrane do

---

<sup>1</sup> ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. 2015 poz. 1255 z późn. zm.)

<sup>2</sup> więcej na temat Programu: [www.obywateliprawo.pl](http://www.obywateliprawo.pl)

<sup>3</sup> stanowiska dostępne pod adresem internetowym:  
[www.obywateliprawo.pl/temat/27/platformawspolpracy-organizacji-poradniczych](http://www.obywateliprawo.pl/temat/27/platformawspolpracy-organizacji-poradniczych)

<sup>4</sup> raport dostępny pod adresem internetowym:  
[www.obywateliprawo.pl/files/cke/Raportczstkowynieodpatnapomocprawna2016.pdf](http://www.obywateliprawo.pl/files/cke/Raportczstkowynieodpatnapomocprawna2016.pdf)

listopada 2016 roku, zawiera także wnioski i rekomendacje wynikające z analizy zebranych danych.

W ramach monitoringu wykorzystane zostały:

- dane dotyczące działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (zwanymi dalej punktami) udostępnione przez Ministerstwo Sprawiedliwości, które nadzoruje system pomocy prawnej,
- dane zebrane przez Instytut Spraw Publicznych z 220 powiatów, dotyczące w szczególności udziału organizacji pozarządowych w prowadzeniu punktów nieodpłatnej pomocy prawnej,
- wyniki badania sondażowego dotyczącego wiedzy Polaków na temat punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i korzystania z ich usług,
- wyniki ankiety przeprowadzonej przez Instytut Spraw Publicznych wspólnie ze Stowarzyszeniem Na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego "Dogma" wśród organizacji pozarządowych i instytucji publicznych związanych z poradnictwem prawnym i obywatelskim,
- wyniki pogłębionej ankiety dla organizacji pozarządowych prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie,
- dodatkowe informacje dotyczące dobrych przykładów świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej.

Raport został opracowany przez Tomasza Schimanka, eksperta Instytutu Spraw Publicznych, przy współpracy Agaty Winiarskiej, koordynatorki Programu „WOP 2016 - Obywatel i Prawo”.



## 2. PODSTAWOWE INFORMACJE O SYSTEMIE BEZPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

System bezpłatnej pomocy prawnej został uruchomiony w oparciu o ustawę o bezpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. System zaczął działać od 1 stycznia 2016 roku, ale przygotowania do jego uruchomienia rozpoczęły się późnym latem 2015 roku po uchwaleniu Ustawy. W grudniu 2015 roku Minister Sprawiedliwości wydał, jako akt wykonawczy do Ustawy rozporządzenie dotyczące sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>5</sup>. W sierpniu 2016 roku Minister Sprawiedliwości wydał z kolei rozporządzenie w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 roku<sup>6</sup>. Będzie ona wynosić 5 217 zł, w 2016 roku obowiązywała kwota bazowa określona w Ustawie w wysokości 5 150 zł. Kwota bazowa jest podstawą dotacji przekazywanej na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. Kwota rocznej dotacji na każdy punkt stanowi dwunastokrotność (12 miesięcy) iloczynu kwoty bazowej oraz mnożnika wyliczanego dla każdego powiatu. Mnożnik jest wynikiem podzielenia liczby mieszkańców powiatu przez 25 tysięcy, z tym, że wartość mnożnika nie może być mniejsza niż 2 i większa niż 35.

Zgodnie z Ustawą z nieodpłatnej pomocy prawnej mogą korzystać:

- młodzież do 26. roku życia,
- osoby posiadające ważną Kartę Dużej Rodziny,
- seniorzy po ukończeniu 65 lat,
- osoby fizyczne, którym w okresie roku poprzedzającego zostało przyznane świadczenie
- z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej,
- kombatanci,
- weterani,

---

<sup>5</sup> rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz.U. 2015 poz. 2186)

<sup>6</sup> rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 2 sierpnia 2016 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (Dz.U. 2016 nr 0 poz. 1184)

- zagrożeni lub poszkodowani katastrofą naturalną, klęską żywiołową lub awarią techniczną.

Ustawą o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin uchwaloną na początku listopada 2016 roku katalog osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej został poszerzony o osoby w ciąży, z tym że osoby te mogą korzystać z pomocy w zakresie związanym z ciążą i urodzeniem dziecka, w szczególności praw rodzicielskich i uprawnień pracowniczych<sup>7</sup>. Osoby w ciąży będą mogły korzystać z bezpłatnej pomocy prawnej od dnia 1 stycznia 2017 roku.

Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje następujące usługi:

- poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach,
- wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego,
- pomoc w sporządzeniu projektu pisma w zakresie niezbędnym do udzielenia pomocy, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowo-administracyjnym,
- sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub o ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

Pomoc prawna obejmuje sprawy z zakresu:

- prawa pracy,
- przygotowania do rozpoczęcia działalności gospodarczej,
- prawa cywilnego,
- prawa karnego,
- prawa administracyjnego,
- prawa ubezpieczeń społecznych,

---

<sup>7</sup> ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz.U. 2016 poz. 1860)

- prawa rodzinnego, prawa podatkowego z wyłączeniem spraw podatkowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Pomoc nie obejmuje spraw z zakresu prawa celnego, dewizowego, handlowego i działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowywania do jej rozpoczęcia.

Podstawą funkcjonowania systemu są **punkty nieodpłatnej pomocy prawnej**. Punkty te tworzone są przez powiaty, w liczbie adekwatnej do liczby mieszkańców powiatu z uwzględnieniem przelicznika: 1 punkt na 25 tysięcy mieszkańców, z zastrzeżeniem, że punktów na terenie powiatu nie może być mniej niż 2 i więcej niż 35. Z budżetu państwa finansowane są głównie wynagrodzenia osób udzielających pomocy prawnej, natomiast samorządy powiatowe, w porozumieniu z gminami, odpowiadają za organizację pracy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym zabezpieczenie miejsc, w których udzielana jest pomoc.

Usługi w punktach tworzonych przez powiaty mogą być prowadzone przez **adwokatów lub radców prawnych**, wskazanych przez okręgowe rady adwokackie i rady okręgowych izb radców prawnych, na podstawie porozumień zawieranych z samorządami powiatowymi. Prowadzenie połowy punktów na swoim terenie powiaty mogą powierzyć **organizacjom pozarządowym**, które wyłonione zostaną w otwartych konkursach ofert. Prowadzenie punktu, zgodnie z Ustawą, powierzone zostaje organizacji na jeden rok. Jeżeli na powiat przypada nie więcej niż trzy punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie jednego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej. W pozostałych przypadkach, jeżeli iloraz liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i liczby dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrągla się ją w górę do liczby całkowitej.

Nieodpłatna pomoc prawna jest udzielana w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie. Usługi w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej świadczą adwokaci, radcowie prawni, w szczególnych sytuacjach z ich upoważnienia także aplikanci adwokaccy lub radcowscy. Jeżeli punkt prowadzony jest przez organizację pozarządową to dodatkowo usługi mogą w jego ramach świadczyć:

- doradcy podatkowi,
- osoby, które:

- ukończyły wyższe studia prawnicze i uzyskała tytuł magistra lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej,
- posiadają co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej,
- korzystają z pełni praw publicznych oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych,
- nie były karane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe.

Ustawa w zasadzie w całości poświęcona jest organizacji i finansowaniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, w zakresie **edukacji prawnej** ogranicza się jedynie do określenia, że edukację prawną mogą prowadzić organy administracji publicznej oraz organizacje pozarządowe i inne podmioty działające w sferze pożytku publicznego.

Nadzór nad całością systemu oraz monitorowanie jego działania należy do **Ministra Sprawiedliwości**, który co roku dokonuje oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej i przedstawia jej wyniki w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. Minister współpracuje w tym zakresie z powołaną przez siebie **Radą Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej**, składającą się z przedstawicieli organizacji samorządów terytorialnych, organizacji pozarządowych działających na rzecz dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Ministra Sprawiedliwości.

Należy przypomnieć, że przed wejściem w życie Ustawy w Polsce dostępne było bezpłatne poradnictwo prawne świadczone przede wszystkim przez **organizacje pozarządowe** oraz **Uniwersyteckie Poradnie Prawne** działające w ramach wydziałów prawa i administracji szkół wyższych. Obok tego dostępne było również poradnictwo obywatelskie, służące doradzeniu obywatelom, jak powinni rozwiązywać swoje problemy (obejmujące m.in. informacje i porady prawne) świadczone m.in. przez **Biura Porad Obywatelskich** prowadzone przez organizacje pozarządowe. Działalność poradnicza organizacji pozarządowych ma w Polsce ponad 20 letnią historię, w trakcie której organizacje nie tylko

zdobyły doświadczenia, ale zbudowały potencjał niezbędny do świadczenia wysokiej jakości usług. Przed wejściem w życie Ustawy porady prawne i/lub obywatelskie w różnej skali świadczyło ponad 300 organizacji pozarządowych oraz sieć 25 Studenckich Poradni Prawnych. Poradnictwo organizacji pozarządowych w dużej mierze finansowane było ze dotacji samorządów terytorialnych.

Przed wejściem w życie Ustawy informacji prawnych udzielały także różnego rodzaju instytucje publiczne, np. Państwowa Inspekcja Pracy czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, a także w zakresie spraw sądowych Biura obsługi Interesantów w sądach powszechnych. Bezpłatnej pomocy prawnej w ramach działalności pro bono udzielali również adwokaci czy radcowie prawni. W zakresie spraw konsumenckich informacji i pomocy prawnej udzielali powiatowi rzecznicy praw konsumentów oraz Federacja Konsumentów. Szeroki obraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego przed wejściem w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej dostępny jest m.in. pod adresem internetowym: [www.mapaporadnictwa.pl](http://www.mapaporadnictwa.pl)<sup>8</sup>

Działania organizacji pozarządowych w sferze poradnictwa prawnego i obywatelskiego były powodem, dla którego zainteresowane one były systemem nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednak jego zakres, zasady działania, a także warunki świadczenia usług w ramach systemu przez organizacje pozarządowe wywołały **szereg wątpliwości** dotyczących skutków działania systemu. Te najpoważniejsze dotyczyły pogorszenia warunków świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego przez organizacje pozarządowe po wejściu w życie systemu. Niniejszy raport jest próbą pokazania praktycznych skutków działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i odpowiedzi na te wątpliwości.

---

<sup>8</sup> Internetowy serwis „Mapa Bezpłatnego Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego” powstał w 2013 roku w ramach projektu pn. „Opracowanie trwałych i kompleksowych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego; więcej informacji o projekcie pod adresem internetowym: [www.pozYTEK.gov.pl/Produkty,3787.html](http://www.pozYTEK.gov.pl/Produkty,3787.html)

### 3. NAJWAŻNIEJSZE WYNIKI MONITORINGU FUNKCJONOWANIA SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ W 2016 ROKU

#### 3.1. Wyniki monitoringu prowadzonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości

Ministerstwo Sprawiedliwości (MS) odpowiada za nadzorowanie i monitorowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Dotychczas Ministerstwo udostępniło dane dotyczące działania systemu w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku. Mają one charakter ilościowy i dotyczą przede wszystkim uruchamiania i działania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, które są fundamentem systemu. Dane te za pośrednictwem wojewodów zbierane są z powiatów, które odpowiadają za organizację pracy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej (zwanych dalej w skrócie punktami).

##### Najważniejsze wyniki

Na początku stycznia 2016 roku działalności nie podjęły 82 punkty, ale od 1 lutego działały już wszystkie, **1 524** punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Spośród nich, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, 743 przewidziano do prowadzenia przez organizacje pozarządowe. W wyniku przeprowadzonych otwartych konkursów ofert ostatecznie powierzono 416 organizacjom pozarządowym prowadzenie **642** punktów. Pozostałe **882** punkty są prowadzone przez adwokatów i radców prawnych. W skali kraju do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zgłosiło się 2 999 adwokatów i 2 810 radców prawnych (łącznie 5 809 prawników) a od organizacji pozarządowych wpłynęły 1 644 oferty.

W **I kwartale** 2016 roku udzielono łącznie **98 988** porad prawnych, w tym: 63 583 porad w punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych i 35 405 porad w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Należy zastrzec, że za Ministerstwem Sprawiedliwości posługujemy się w raporcie określeniem porada, choć precyzyjnie należałoby używać pojęcia usługa, gdyż w praktyce niekoniecznie była to porada prawna. Szczegółowe dane dotyczące porad udzielonych w I kwartale 2016 roku w podziale na województwa przedstawia poniższa tabela:

**Tabela 1: dane dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej udzielonej w I kwartale 2016 roku w podziale na województwa**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych porad w I kwartale 2016 roku (a - ogółem, b - punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe)							
		styczeń		luty		marzec		razem	
		a	b	a	b	a	b	a	b
Dolnośląskie	118	2 042	664	2 716	855	2 599	848	7 357	2 367
Kujawsko-pomorskie	85	1 415	531	1 933	699	1 790	725	5 138	1 955
Lubelskie	87	2 096	976	2 429	1 156	2 200	1 073	6 725	3 205
Lubuskie	42	600	246	748	318	618	242	1 966	806
Łódzkie	104	1 911	512	2 472	649	2 312	610	6 695	1 771
Małopolskie	133	2 112	697	2 736	810	1 588	936	6 436	2 443
Mazowieckie	181	3 020	957	4 511	1 754	4 108	1 630	11 639	4 341
Opolskie	42	729	304	903	369	789	302	2 421	975
Podkarpackie	87	1 578	596	2 095	844	1 909	803	5 582	2 243
Podlaskie	51	893	309	1 160	391	969	299	3 022	999
Pomorskie	93	2 350	903	2 640	1 042	2 695	1 184	7 685	3 129
Śląskie	181	3 145	1 138	4 215	1 508	3 991	1 466	11 351	4 112
Świętokrzyskie	52	1 117	387	1 443	506	1 037	342	3 597	1 235
Warmińsko-mazurskie	62	2 430	790	2 523	839	1 548	489	6 501	2 118
Wielkopolskie	138	2 577	731	3 326	982	3 074	872	8 977	2 585
Zachodniopomorskie	68	1 089	312	1 478	422	1 329	387	3 896	1 121
<b>Razem</b>	<b>1 524</b>	<b>29 104</b>	<b>10 053</b>	<b>37 328</b>	<b>13 144</b>	<b>32 556</b>	<b>12 208</b>	<b>98 988</b>	<b>35 405</b>

W II kwartale 2016 roku udzielono łącznie **99 858** porad prawnych, w tym: 62 795 porad w punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych i 37 063 porady w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

**Tabela 2: dane dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej udzielonej w II kwartale 2016 roku  
w podziale na województwa**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych porad w II kwartale 2016 roku (a - ogółem, b - punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe)							
		kwiecień		maj		czerwiec		razem	
		a	b	a	b	a	b	a	b
Dolnośląskie	118	2 683	916	2 242	811	2 520	865	7 445	2 592
Kujawsko-pomorskie	85	1 976	733	1 678	642	1 840	733	5 494	2 108
Lubelskie	87	2 112	1057	1 764	905	1 910	960	5 786	2 922
Lubuskie	42	730	293	627	263	748	305	2 105	861
Łódzkie	104	2 280	585	2 072	570	2 231	565	6 583	1 720
Małopolskie	133	2 552	1139	2 163	704	2 463	851	7 178	2 694
Mazowieckie	181	4 410	1821	3 628	1 468	4 097	1 686	12 135	4 975
Opolskie	42	787	287	762	295	735	284	2 284	866
Podkarpackie	87	2 039	793	1 794	797	1 812	766	5 645	2 356
Podlaskie	51	952	320	828	253	910	267	2 690	840
Pomorskie	93	2 952	1270	2 624	1 120	2 480	1 062	8 056	3 452
Śląskie	181	4 038	1 511	3 625	1 415	3 872	1 576	11 535	4 502
Świętokrzyskie	52	1 228	431	1 099	397	1 128	395	3 455	1 223
Warmińsko-mazurskie	62	1 378	443	1 272	441	1 440	436	4 090	1 320
Wielkopolskie	138	3 185	918	2 867	767	3 184	891	9 236	2 576
Zachodniopomorskie	68	1 717	407	2 995	1252	1 429	397	6 141	2 056
<b>Razem</b>	<b>1 524</b>	<b>35 019</b>	<b>12 924</b>	<b>32 040</b>	<b>12 100</b>	<b>32 799</b>	<b>12 039</b>	<b>99 858</b>	<b>37 063</b>

W **III kwartale** 2016 roku udzielono łącznie **96 033** porady prawne, w tym: 59 670 porad w punktach prowadzonych przez adwokatów lub radców prawnych i 36 363 porady w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe.



**Tabela 3: dane dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej udzielonej w III kwartale 2016 roku  
w podziale na województwa**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych porad w III kwartale 2016 roku (a - ogółem, b - punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe)							
		lipiec		sierpień		wrzesień		razem	
		a	b	a	b	a	b	a	b
Dolnośląskie	118	2 329	825	2 479	870	2 622	905	7 430	2 600
Kujawsko-pomorskie	85	1 655	637	1 883	746	2 094	806	5 632	2 189
Lubelskie	87	1 678	793	1 940	1 016	1 948	1 045	5 566	2 854
Lubuskie	42	681	292	741	383	791	351	2 213	1 026
Łódzkie	104	1 843	442	2 103	530	2 197	568	6 143	1 540
Małopolskie	133	2 201	757	2 446	866	2 615	935	7 262	2 558
Mazowieckie	181	2 223	1488	3 861	1 497	4 088	1 690	10 172	4 675
Opolskie	42	770	278	698	288	788	359	2 256	925
Podkarpackie	87	1 818	759	2 067	982	2 150	885	6 035	2 626
Podlaskie	51	770	238	818	250	890	255	2 478	743
Pomorskie	93	2 492	1068	2 553	1 077	2 827	1 196	7 872	3 341
Śląskie	181	3 605	1 509	3 871	1 642	4 108	1 720	11 584	4 871
Świętokrzyskie	52	1 021	309	1 117	384	1 137	400	3 275	1 093
Warmińsko-mazurskie	62	1 272	441	1 260	390	2 081	686	4 613	1 517
Wielkopolskie	138	2 850	775	3 085	879	3 283	939	9 218	2 593
Zachodniopomorskie	68	1 275	381	1 507	380	1 502	451	4 284	1 212
<b>Razem</b>	<b>1 524</b>	<b>28 483</b>	<b>10 992</b>	<b>32 429</b>	<b>12 180</b>	<b>35 121</b>	<b>13 191</b>	<b>96 033</b>	<b>36 363</b>

Ogółem w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku udzielono **294 879** porad, w tym w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe **108 831** porad.

**Tabela 4: dane dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej udzielonej w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku w podziale na województwa**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych porad w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku	
		Ogółem	Punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe
Dolnośląskie	118	22 232	7 559
Kujawsko-pomorskie	85	16 264	6 252
Lubelskie	87	18 077	8 981
Lubuskie	42	6 284	2 693
Łódzkie	104	19 421	5 031
Małopolskie	133	20 876	7 695
Mazowieckie	181	33 946	13 991
Opolskie	42	6 961	2 766
Podkarpackie	87	17 262	7 225
Podlaskie	51	8 190	2 582
Pomorskie	93	23 613	9 922
Śląskie	181	34 470	13 485
Świętokrzyskie	52	10 327	3 551
Warmińsko-mazurskie	62	15 204	4 955
Wielkopolskie	138	27 431	7 754
Zachodniopomorskie	68	14 321	4 389
<b>Razem</b>	<b>1 524</b>	<b>294 879</b>	<b>108 831</b>

Średnia liczba porad udzielonych przez punkt prowadzony przez adwokatów lub radców prawnych to 211, w przypadku punktu prowadzonego przez organizację pozarządową to 170 porad. Średni udział porad udzielonych przez organizacje pozarządowe w ogólnej liczbie porad to nieco ponad 1/3 (37%), ale jest on zróżnicowany regionalnie i waha się od 28% w województwie wielkopolskim do 50% w województwie lubelskim.

**Tabela 5: udział porad udzielonych przez organizacje pozarządowe w ogólnej liczbie porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku w podziale na województwa**  
(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Województwo	Udział porad udzielonych przez organizacje pozarządowe w ogólnej liczbie udzielonych porad (w %)
Dolnośląskie	34%
Kujawsko-pomorskie	38%
Lubelskie	50%
Lubuskie	43%
Łódzkie	26%
Małopolskie	37%
Mazowieckie	41%
Opolskie	40%
Podkarpackie	42%
Podlaskie	32%
Pomorskie	42%
Śląskie	39%
Świętokrzyskie	34%
Warmińsko-mazurskie	33%
Wielkopolskie	28%
Zachodniopomorskie	31%
<b>Dla całego kraju</b>	<b>37%</b>

Wyraźne jest także zróżnicowanie średniej liczby udzielonych porad pomiędzy województwami przypadającej na jeden punkt, od 150 w województwie małopolskim, do 254 porad w województwie pomorskim.

**Tabela 6: średnia liczba porad przypadających na jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku w podziale na województwa**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Województwo	Średnia liczba udzielonych porad przypadająca na jeden punkt
Dolnośląskie	188
Kujawsko-pomorskie	191
Lubelskie	208
Lubuskie	<b>150</b>
Łódzkie	187
Małopolskie	157
Mazowieckie	188
Opolskie	166
Podkarpackie	198
Podlaskie	161
Pomorskie	<b>254</b>
Śląskie	190
Świętokrzyskie	199
Warmińsko-mazurskie	245
Wielkopolskie	199
Zachodniopomorskie	211
<b>Dla całego kraju</b>	<b>193</b>

Zróźnicowanie pomiędzy regionami jest także wyraźne, jeżeli uwzględni się liczbę udzielonych porad w przeliczeniu na tysiąc dorosłych mieszkańców regionu.

**Tabela 7: liczba porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku na tysiąc mieszkańców w podziale na województwa**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych GUS dotyczących liczby ludności na koniec 2015 roku)

Województwo	Liczba udzielonych porad w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku	Liczba mieszkańców w wieku 18 i więcej lat	Liczba porad przypadająca na tysiąc mieszkańców w wieku 18 i więcej lat
Dolnośląskie	22 232	2 418	9
Kujawsko-pomorskie	16 264	1 707	10
Lubelskie	18 077	1 757	10
Lubuskie	6 284	834	8
Łódzkie	19 421	2 075	9
Małopolskie	20 876	2 734	8
Mazowieckie	33 946	4 355	8
Opolskie	6 961	837	8
Podkarpackie	17 262	1 733	10
Podlaskie	8 190	981	8
Pomorskie	23 613	1 860	13
Śląskie	34 470	3 803	9
Świętokrzyskie	10 327	1 045	10
Warmińsko-mazurskie	15 204	1 173	13
Wielkopolskie	27 431	2 810	10
Zachodniopomorskie	14 321	1 414	10
<b>Dla całego kraju</b>	<b>294 879</b>	<b>31 536</b>	<b>9</b>

Przy czym liczba udzielonych porad przypadająca na tysiąc dorosłych mieszkańców województwa nie wydaje się być powiązana z liczbą mieszkańców przypadających na jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej.

**Tabela 8: liczba mieszkańców przypadają na jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej w podziale na województwa (w tysiącach)**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości oraz danych GUS dotyczących liczby ludności na koniec 2015 roku)

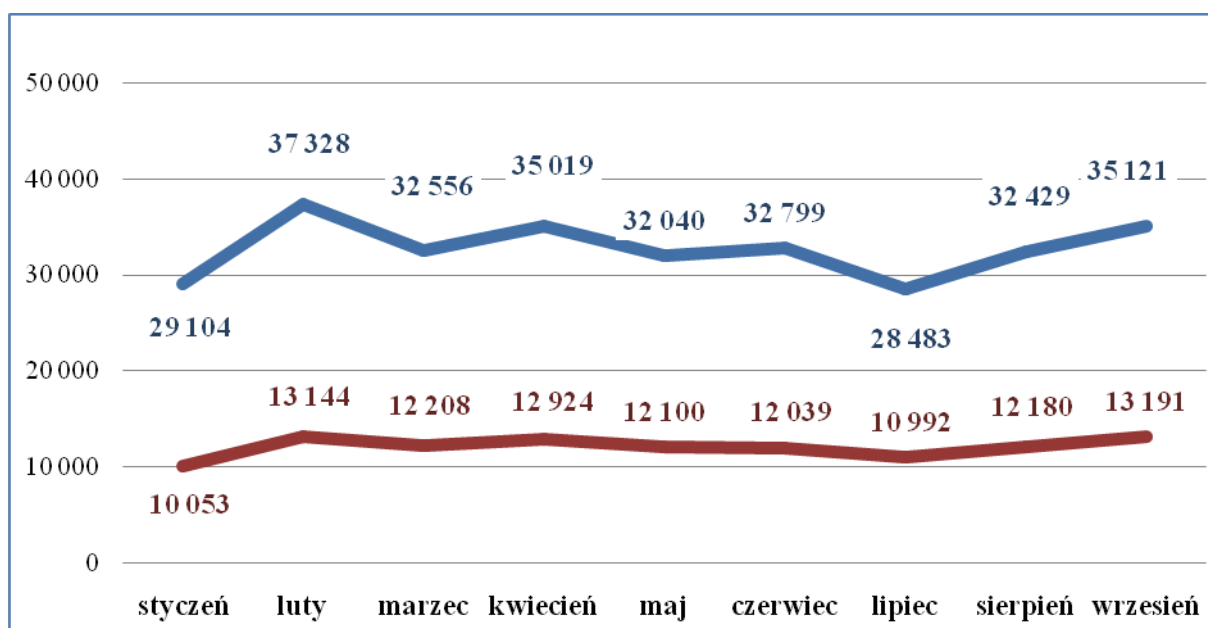
Województwo	Liczba punktów	Liczba dorosłych mieszkańców w wieku 18 i więcej lat (w tysiącach)	Liczba dorosłych mieszkańców w wieku 18 i więcej lat przypadająca na jeden punkt (w tysiącach)
Lubelskie	87	1 757	20,20
Lubuskie	42	834	19,86
Łódzkie	104	2 075	19,95
Małopolskie	133	2 734	20,56
Mazowieckie	181	4 355	24,06
Opolskie	42	837	19,93
Podkarpackie	87	1 733	19,92
Podlaskie	51	981	19,24
Pomorskie	93	1 860	20,00
Śląskie	181	3 803	21,01
Świętokrzyskie	52	1 045	20,10
Warmińsko-mazurskie	62	1 173	18,92
Wielkopolskie	138	2 810	20,36
Zachodniopomorskie	68	1 414	20,79
<b>Dla całego kraju</b>	<b>1 524</b>	<b>31 536</b>	<b>20,69</b>

Trudno dokładnie policzyć, ile osób jest uprawnionych do korzystania z usług systemu. Można jednak oszacować tę liczbę na podstawie danych GUS. Według nich na koniec 2015 roku było ok. 3,4 miliona osób w wieku 18-25 lat, 6,1 miliona osób 65+, a w 2014 roku było około 0,7 miliona świadczeniobiorców pomocy społecznej w wieku 26-64 lata. Razem jest to ok. 10,2 miliona osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Pozostałe grupy uprawnionych w dużej części będą mieścić się w tych trzech podstawowych

grupach. Przyjmując zatem, że jedna porada to jedna osoba, z nieodpłatnej pomocy prawnej dotychczas skorzystało **mniej niż 3% uprawnionych osób**.

Z danych przedstawionych przez MS wynikają także wyraźne fluktuacje liczby udzielonych dotychczas porad. Wyraźny ich wzrost nastąpił w lutym, potem następował powolny spadek aż do lipca, od sierpnia następuje z kolei powolny wzrost liczby udzielonych porad, ale we wrześniu nie osiągnęła ona stanu z lutego. Podobne fluktuacje dotyczyły porad udzielanych przez organizacje pozarządowe, choć we wrześniu udało się przekroczyć minimalnie liczbę porad udzielonych w lutym.

**Wykres 1: liczba udzielonych porad w pierwszych dziewięciu miesiącach 2016 roku**  
(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)



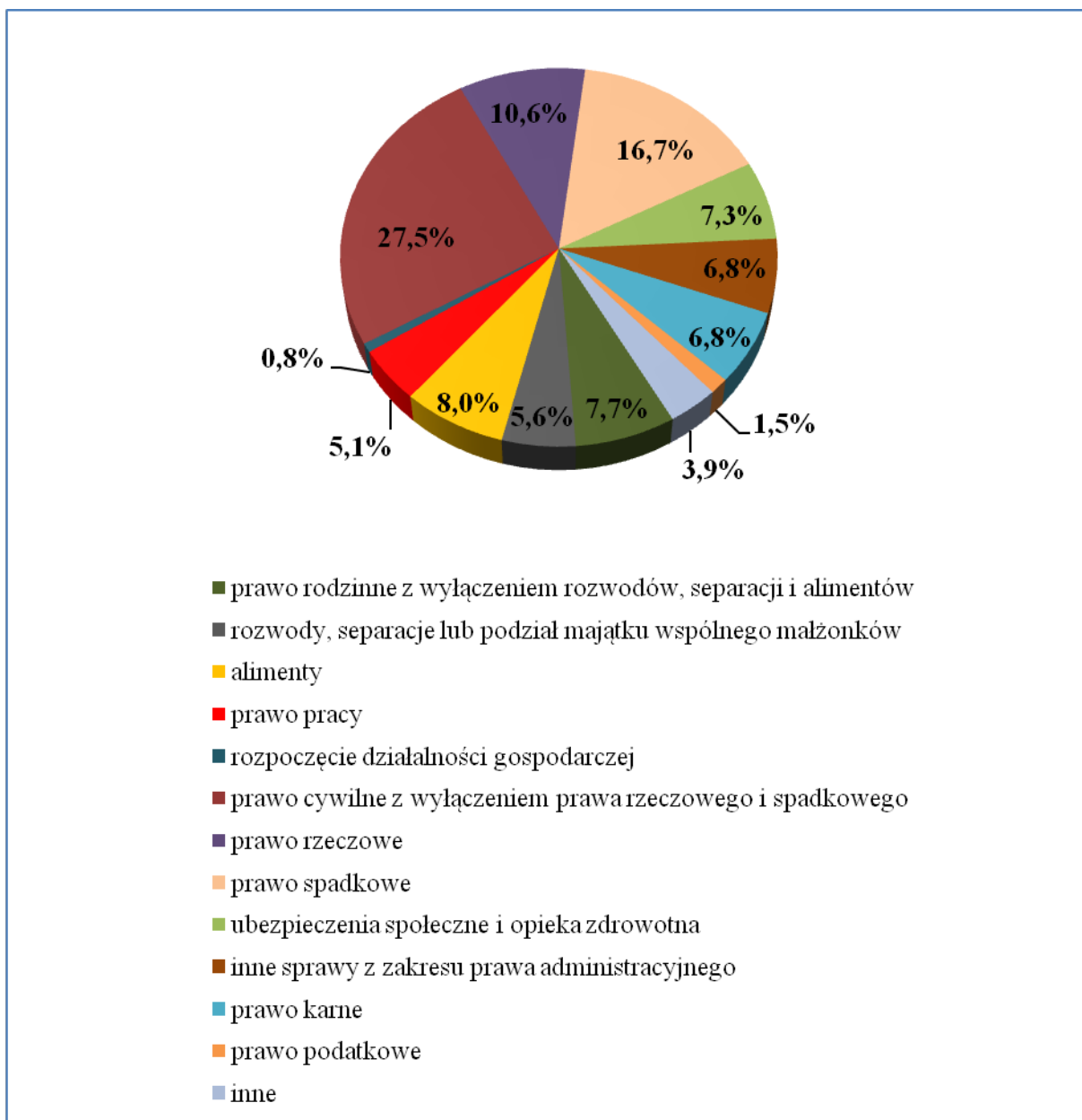
Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawiło także fragmentaryczne dane dotyczące porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku oraz osób, które z nich skorzystały. Jeśli chodzi o kategorie osób, które skorzystały dotychczas z pomocy prawnej, to zdecydowanie dominują osoby do 26 roku życia i po 65 roku życia, które średnio stanowiły 70% wszystkich korzystających. Drugą grupą, która często korzystała z porad były osoby z przyznanym świadczeniem z pomocy społecznej, które stanowiły 15% wszystkich korzystających, a trzecią posiadacze Karty Dużej Rodziny – 8 %. Przy czym nie pojawiły się

w tym zakresie jakieś istotne różnice pomiędzy punktami organizacji pozarządowych a punktami korporacji prawniczych.

W pierwszych trzech kwartałach 2016 roku większość porad dotyczyła prawa cywilnego z wyłączeniem prawa rzeczowego i spadkowego, prawa spadkowego oraz prawa rzeczowego, ale należy zwrócić uwagę, że usługa mogła dotyczyć kilku dziedzin prawa jednocześnie.

**Wykres 2: średni udział porad z poszczególnych dziedzin prawa, w ogólnej liczbie porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku (w %)**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

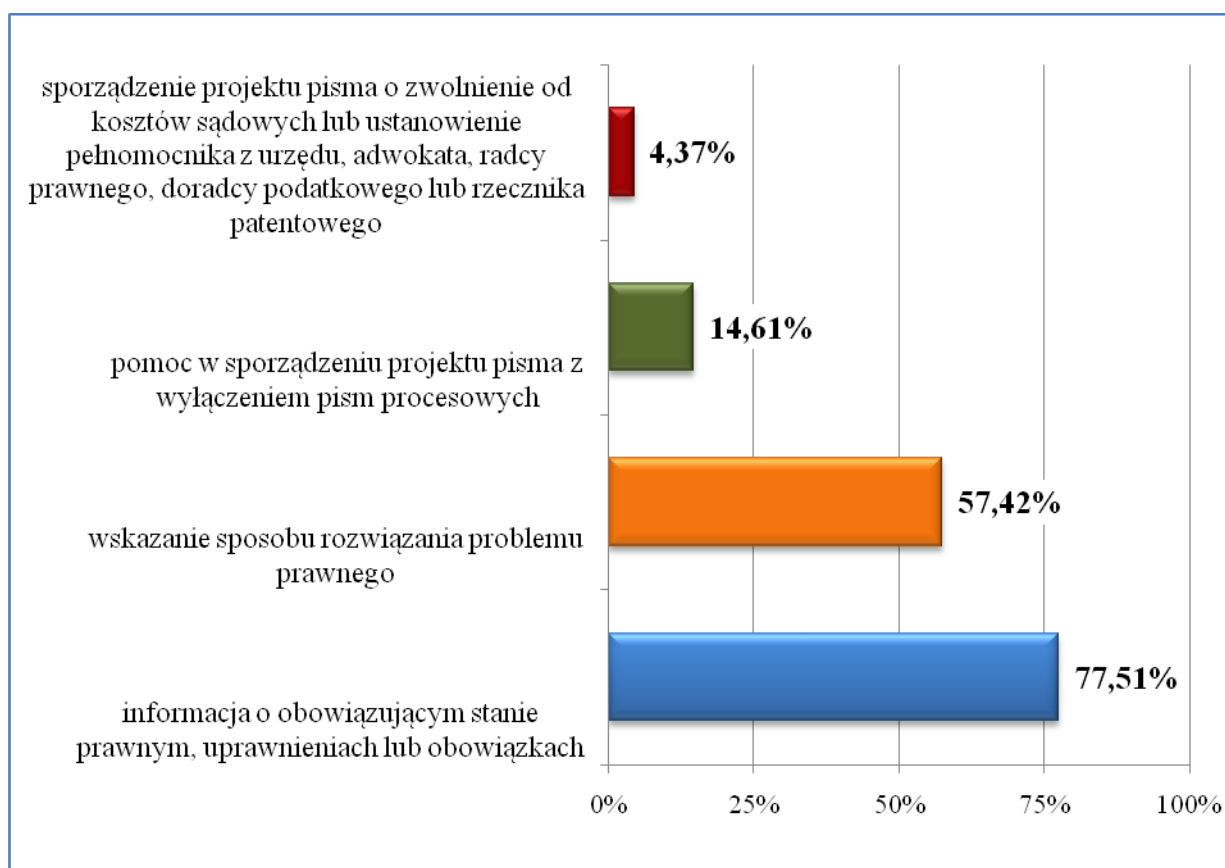




Ministerstwo Sprawiedliwości zebrało również dane dotyczące form udzielonej pomocy (dane nie sumują się do 100%, gdyż porada mogła obejmować więcej niż jedną formę pomocy):

**Wykres 3: średni udział poszczególnych formy pomocy prawnej w ogólnej liczbie porad w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku (w %)**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)



Punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe nieco częściej niż punkty adwokacko-radcowskie wskazywały sposoby rozwiązania problemu prawnego oraz pomagały w sporządzeniu projektów pism nieprocesowych, a rzadziej udzielały pomocy w sformułowaniu pism o zwolnienie z kosztów:

**Tabela 9: Średni udział poszczególnych formy pomocy prawnej w ogólnej liczbie porad w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku w podziale na punkty adwokacko-radcowskie i punkty organizacji pozarządowych (w %)**

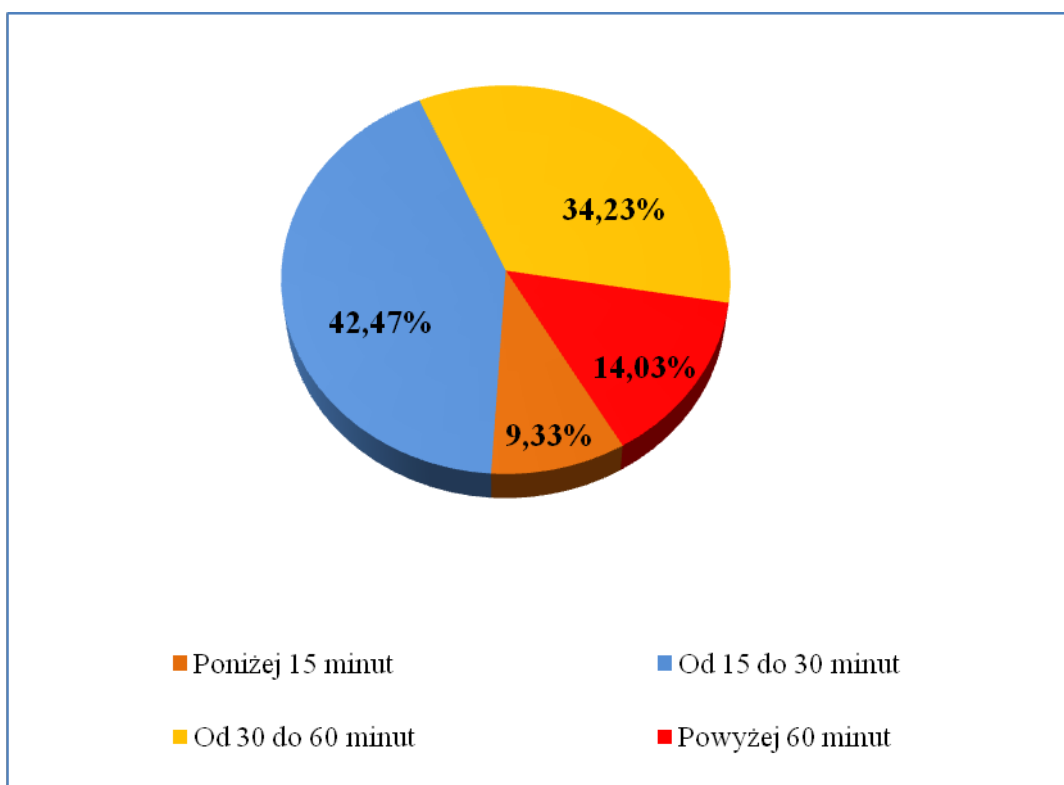
(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Forma świadczenia usługi	Średni udział poszczególnych formy pomocy prawnej w ogólnej liczbie porad w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku (w %)	
	Punkty adwokacko-radcowskie	Punkty organizacji pozarządowych
Informacja o obowiązującym stanie prawnym, uprawnieniach lub obowiązkach	78,35	77,16
Wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego	54,07	54,96
Pomoc w sporządzeniu projektu pisma z wyłączeniem pism procesowych	14,43	14,53
Sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu, adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego	4,35	3,98

Czas świadczenia porad w punktach pomocy prawnej przedstawiał się w I kwartale 2016 roku następująco:

**Wykres 4: średni udział porad w poszczególnych przedziałach czasowych w ogólnej liczbie porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku (w %)**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)



Punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe świadczyły częściej dłużej trwające usługi niż punkty adwokacko-radcowskie:

**Tabela 10: średni udział porad w poszczególnych przedziałach czasowych w ogólnej liczbie porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku w podziale na punkty adwokacko-radcowskie i punkty organizacji pozarządowych (w %)**

(opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości)

Czas świadczenia usługi	Średni udział porad w poszczególnych przedziałach czasowych w ogólnej liczbie porad udzielonych w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku (w %)	
	Punkty adwokacko-radcowskie	Punkty organizacji pozarządowych
15-30 minut	44,19	38,94
30-60 minut	35,14	35,85
powyżej 60 minut	13,08	16,94
poniżej 15 minut	9,92	8,27

Średnio nieco ponad połowa korzystających z pomocy prawnej zgodziła się na ujawnienie danych zbiorczych (50,7%). W tej grupie więcej było kobiet (61%) niż mężczyzn, a największą grupę wiekową stanowiły osoby powyżej 65 roku życia (51%). Najwięcej było osób w wykształceniu średnim zawodowym (25%) oraz zasadniczym zawodowym (23%), osób z wykształceniem wyższym było zaledwie 11%.

Największy udział wśród korzystających z pomocy prawnej miały osoby o średnim miesięcznym dochodzie pomiędzy 800 a 2 599 złotych (59%) oraz osoby o dochodzie poniżej 800 złotych (37%). Najliczniejszą grupą korzystających byli mieszkańcy miast (56%). Osoby posiadające orzeczenie o niepełnosprawności lub orzeczenie o stopniu niepełnosprawności stanowiły średnio ok. 18% wszystkich korzystających.

### **3.2. Wyniki zapytania przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych wśród powiatów**

W kwietniu 2016 roku Instytut Spraw Publicznych (ISP) wystąpił do samorządów powiatowych o udzielenie informacji dotyczących punktów pomocy prawnej, w szczególności prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Pytania dotyczyły:

- liczby punktów nieodpłatnych porad prawnych utworzonych na obszarze powiatu, w tym liczby punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe,
- nazw organizacji, którym powierzono prowadzenie punktów nieodpłatnych porad prawnych,
- liczby i nazw organizacji pozarządowych, które przystąpiły do konkursu na prowadzenie nieodpłatnych porad prawnych,
- kryteriów wyboru organizacji w konkursie o prowadzenie punktów nieodpłatnych porad prawnych,
- liczby porad udzielonych w I kwartale 2016 roku.

W bazie danych ISP znalazły się odpowiedzi z 220 powiatów ze wszystkich 16 województw. Najwięcej odpowiedziało powiatów z województwa podkarpackiego (76% powiatów) oraz opolskiego i pomorskiego (po 75% powiatów). Najmniej odpowiedzi było do tej pory z województw śląskiego i kujawsko-pomorskiego (po 30% powiatów):

**Tabela 11: powiaty, które odpowiedziały na zapytanie ISP w podziale na województwa**  
(opracowanie własne na podstawie danych ISP)

Województwo	Powiaty, które odpowiedziały na zapytanie ISP	
	Liczba	% wszystkich powiatów w województwie
Dolnośląskie	16	53,3%
Kujawsko-pomorskie	7	30,4%
Lubelskie	14	58,3%
Lubuskie	9	64,3%
Łódzkie	13	54,2%
Małopolskie	13	59,1%
Mazowieckie	28	66,7%
Opolskie	9	75,0%
Podkarpackie	19	76,0%
Podlaskie	10	58,8%
Pomorskie	15	75,0%
Śląskie	11	30,6%
Świętokrzyskie	8	57,1%
Warmińsko-mazurskie	15	71,4%
Wielkopolskie	22	62,9%
Zachodniopomorskie	11	52,4%

**Z uwagi na to, że część powiatów nie odpowiedziało na ankietę poniższych wyników nie można traktować jako odzwierciedlenie rzeczywistego obrazu działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w wymiarze regionalnym.**

### Najważniejsze wyniki

Powiaty, które dotychczas odpowiedziały ISP, łącznie mają **727** punktów bezpłatnej pomocy prawnej, co stanowi 47,7% wszystkich działających punktów na terenie kraju. W większości powiatów, które odpowiedziały na zapytanie ISP, są punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe.

**W 41 powiatach nie ma punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe** (18,6% wszystkich powiatów, które przesłały informacje). Najczęściej wynika to z niespełnienia przez organizacje, które wzięły udział w konkursie na prowadzenie punktów bezpłatnej pomocy prawnej, warunków konkursowych (błędy formalne, oferta złożona po terminie, brak wymaganego doświadczenia, itp.) lub też nieprzystąpienie do konkursu przez żadną organizację (zwykle w małych powiatach). W siedmiu powiatach organizacja została wyłoniona w konkursie, ale nie doszło do podpisania umowy z powodu rezygnacji ze strony organizacji lub też nieposiadania przez nią wymaganych przez Ustawę umów z doradcami. Co interesujące we wszystkich tych przypadkach chodziło o tę samą organizację, Fundację HONESTE VIVERE z Warszawy.

**W jednym konkursie na prowadzenie punktów średnio udział wzięły prawie 4 organizacje.** Najwięcej organizacji stanęło do konkursu w powiecie poznańskim (12 organizacji) oraz częstochowskim (11 organizacji), po 10 organizacji złożyło oferty w powiatach: dębickim, kolbuszowskim, wołomińskim, zamojskim, białostockim i lubelskim. W 12 powiatach: białobrzeskim, strzelecko-drezdeneckim, żuromińskim, brzozowskim, głubczyckim, ślubickim, przysuskim, wieluńskim, wrzesińskim, gołdapskim, zduńskowolskim i przasnyskim, w konkursach nie złożono żadnej oferty.

W powiatach, które odpowiedziały na zapytanie ISP, łącznie są **292** punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe, co stanowi 40,2% wszystkich punktów działających na terenie tych powiatów. Jest to więc średni udział nieco tylko niższy niż we wszystkich powiatach w kraju (42%). Jeśli chodzi o liczbę punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe rekordzistą wśród powiatów, które odpowiedziały na zapytanie ISP, jest powiat poznański. Na jego terenie działa 7 punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe (na 14 wszystkich punktów). 6 punktów prowadzonych przez organizacje ma powiat krakowski, 5 powiat wołomiński, po 4 powiaty: rzeszowski, kielecki, kłodzki, tarnowski i inowrocławski. Najczęściej w powiatach jest 1 punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe.

**292 punkty prowadzone są przez nominalnie 210 podmiotów**, w trzech zidentyfikowanych przypadkach nie są to organizacje pozarządowe. Dotyczy to powiatów: średzkiego (Parafia Ewangelicko-Augsburska z Katowic), gnieźnieńskiego (Caritas Diecezji Łowickiej) i dębickiego (Caritas Archidiecezji Białostockiej). W pozostałych przypadkach są organizacje, które powtarzają się, to znaczy jedna organizacja prowadzi punkty w kilku lub nawet kilkunastu powiatach. Rekordzistką jest wspomniana Fundacja HONESTE VIVERE, która

prowadzi punkty aż w 15 powiatach, ale jest kilka innych organizacji prowadzących punkty w kilku powiatach. Powoduje to, że faktycznie organizacji prowadzących punkty bezpłatnej pomocy prawnej jest nieco ponad 100, w tym jest co najmniej kilkanaście takich, które wcześniej nie świadczyły poradnictwa prawnego. Duża część organizacji prowadzących punkty to małe organizacje działające lokalnie. W 17 powiatach punkty prowadzi więcej niż jedna organizacja, najwięcej jest ich w powiecie poznańskim (4 organizacje).

Średnia liczba porad udzielonych przez jeden punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe to 51, a przez punkt prowadzony przez adwokatów lub radców prawnych 66. Są to liczby nieco mniejsze niż w przypadku danych Ministerstwa Sprawiedliwości, ale wynika to z tego, że w bazie ISP nie ma wszystkich powiatów, w tym także kilku dużych miast (np. Warszawy), które z pewnością podwyższają tę średnią. Na przykład z danych udostępnionych przez Biuro Pomocy i Projektów Społecznych m.st. Warszawy wynika, że średnio w pierwszym kwartale punkt prowadzony przez organizacje pozarządowe udzielił 110 porad, a punkt adwokacko-radcowski 115.

Z przesłanych informacji wynika, że niektóre powiaty stosują **niestandardowe rozwiązania** w zakresie funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Na przykład w powiecie tomaszowskim działają 3 punkty poradnicze, prowadzone wspólnie przez organizacje i korporacje prawnicze. Z kolei w powiecie będzińskim organizacje pozarządowe prowadzą mobilne punkty pomocy prawnej. W powiecie bielskim działa 6 punktów pomocy prawnej, ale fizycznie działają one w 11 lokalizacjach, z czego 7 wykorzystują organizacje pozarządowe, które formalnie prowadzą 3 punkty poradnicze. W około 20 powiatach liczba miejsc, w których udzielane są porady jest większa niż liczba punktów bezpłatnej pomocy prawnej.

Powiaty pytane były również o **kryteria oceny ofert** składanych przez organizacje w konkursie na prowadzenie punktów pomocy prawnej. Niektóre z powiatów zastosowały wprost kryteria określone w Ustawie, a więc:

- posiadanie co najmniej dwuletniego doświadczenia w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnych,
- posiadanie umów lub promes ich zawarcia z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub osobą spełniającą warunki określone w Ustawie,



- dawanie gwarancji należytego wykonania zadania, w szczególności przez złożenie pisemnego zobowiązania: zapewnienia poufności w związku z udzielaniem nieodpłatnej pomocy prawnej i jej dokumentowaniem oraz zapewnienia profesjonalnego i rzetelnego udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności w sytuacji, gdy zachodzi konflikt interesów,
- brak wykluczenia z powodu nie rozliczenia się w okresie dwóch lat poprzedzających przystąpienie do otwartego konkursu ofert z dotacji przyznanej na wykonanie zadania publicznego lub wykorzystania dotacji niezgodnie z celem jej przyznania, jak również rozwiązania umowy przez starostę.

Większość powiatów uwzględniała powyższe warunki ustawowe jako elementy składowe szerszych kryteriów oceny ofert, bazujących na kryteriach wskazanych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Należały do nich najczęściej:

- możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację, w tym doświadczenie w wykonywaniu zadań wiążących się z udzielaniem porad prawnych lub informacji prawnych
- jakość wykonania zadania, w tym kwestie poufności oraz unikania konfliktu interesów,
- kwalifikacje osób, przy udziale których organizacja pozarządowa będzie realizować zadanie,
- analiza i ocena realizacji zleconych zadań publicznych w przypadku organizacji, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne, biorąc pod uwagę rzetelność i terminowość oraz sposób rozliczenia otrzymanych na ten cel środków,
- ocena sposobu realizacji zadania,

Wszystkie powiaty **oceniały także kosztorys realizacji zadania**, uwzględniając przede wszystkim rzetelności kalkulacji kosztów, realność proponowanych stawek jednostkowych, a także adekwatność proponowanych kosztów do planowanych działań. Niektóre z powiatów określiły również koszty, na które nie mogła zostać przeznaczona dotacja. Były to na przykład zakupy inwestycyjne, remonty i adaptacje budynków, ale także zakupy środków trwałych.

W wielu przypadkach pojawiły się także dodatkowe kryteria, niewynikające wprost z Ustawy. Należały do nich na przykład:

- uwzględnienie w statucie organizacji możliwości prowadzenia pomocy prawnej,

- zgodność zadania z zadaniami priorytetowymi powiatu,
- rezultaty, efekty realizacji zadania,
- doświadczenie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego,
- harmonogram pracy doradców,
- zasięg realizacji zadania,
- liczba wolontariuszy zaangażowanych w realizację zadania,
- staż pracy doradców, dłuższy niż wymagany w Ustawie,
- sposób i zakres promocji zadania,
- realizacja zadania z udziałem osób, które posiadają orzeczenie o niepełnosprawności,
- posiadanie rekomendacji.

Najbardziej kontrowersyjnym z punktu widzenia Ustawy kryterium, dość często stosowanym przez powiaty było **kryterium posiadania wkładu własnego w realizację zadania**, finansowego, ludzkiego lub rzeczowego. Wymóg o tyle budzący kontrowersje, że Ustawa stanowi, że prowadzenie punktu pomocy prawnej ma charakter zadania powierzonego, a więc finansowanego w 100% przez powiat.

Niektóre powiaty stosowały także swoiste preferencje poprzez możliwość uzyskania dodatkowych punktów w ocenie dla organizacji, które oferowały:

- większy wkład własny,
- możliwość pozyskania środków finansowych z innych źródeł na realizację zadania,
- prowadzenie większej niż jeden liczby punktów,
- większą liczbę udzielonych porad czy też osób, które z nich skorzystają,
- prowadzenie punktu dłużej niż ustawowo wymagane 4 godziny dziennie,

### 3.3. Wyniki badania sondażowego Polaków

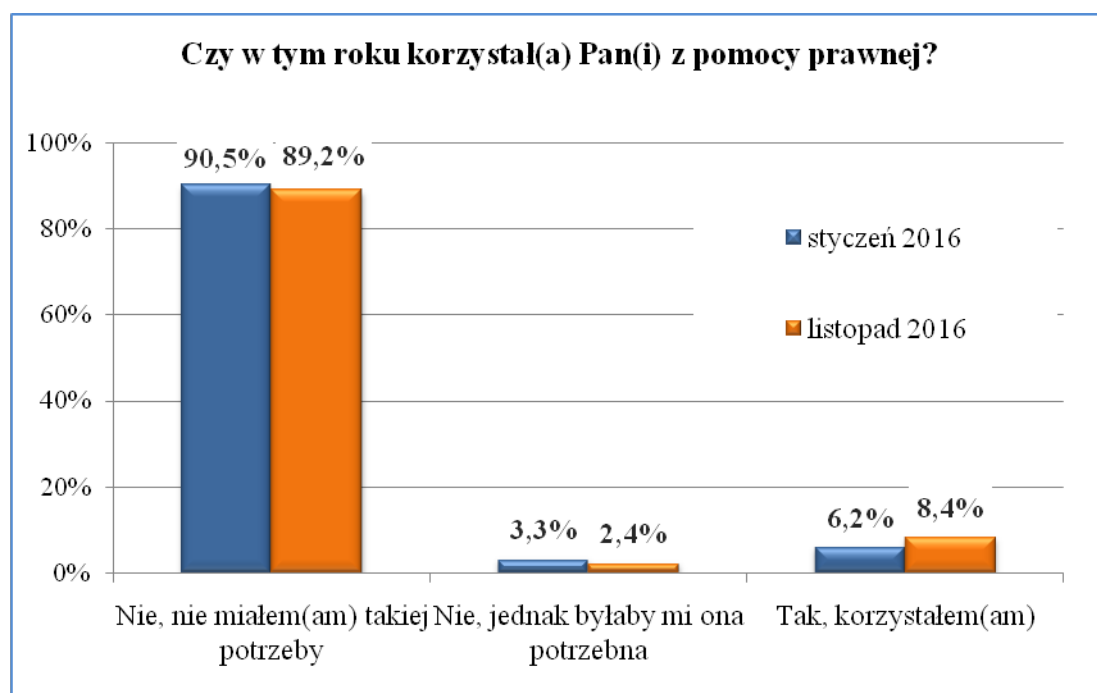
Badanie zostało zrealizowane przez Fundację Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w ramach badania omnibusowego. Pomiar realizowany był dwukrotnie: w styczniu i w listopadzie 2016 roku, po to, by zarejestrować ewentualne zmiany, które zaszły w ciągu roku. Pomiar styczniowy był realizowany na próbie 992 dorosłych Polaków, listopadowy na próbie 1019 dorosłych Polaków. Obie próby były reprezentatywne dla całego kraju, losowane z operatu PESEL (Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności). Celem badania było określenie, czy Polacy korzystają z punktów bezpłatnej pomocy prawnej.

#### Najważniejsze wyniki sondażu

Generalnie większość Polaków nie korzysta z pomocy prawnej, niezależnie od tego czy jest płatna, czy nie, ponieważ nie odczuwa takiej potrzeby. Sytuacja w tym względzie nie uległa istotnej zmianie na przestrzeni 2016 roku.

**Wykres 5: korzystanie przez Polaków z pomocy prawnej**

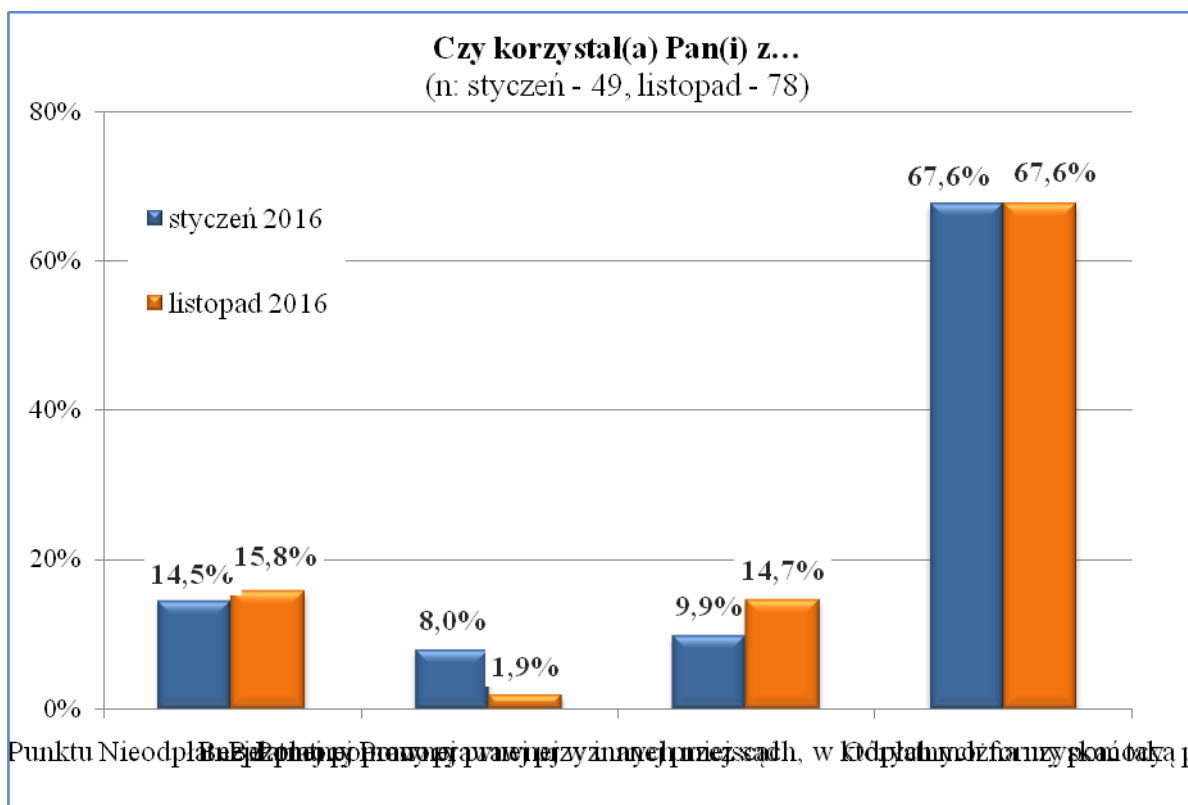
(opracowanie własne na podstawie danych CBOS)



Zwiększył się o przeszło dwa punkty procentowe odsetek osób, które skorzystały z pomocy prawnej (z 6,2% do 8,4%), ale tylko w niewielkim stopniu była to zasługa punktów nieodpłatnej pomocy prawnej:

**Wykres 6: rodzaje pomocy prawnej, z jakich korzystali Polacy**

(opracowanie własne na podstawie danych CBOS)



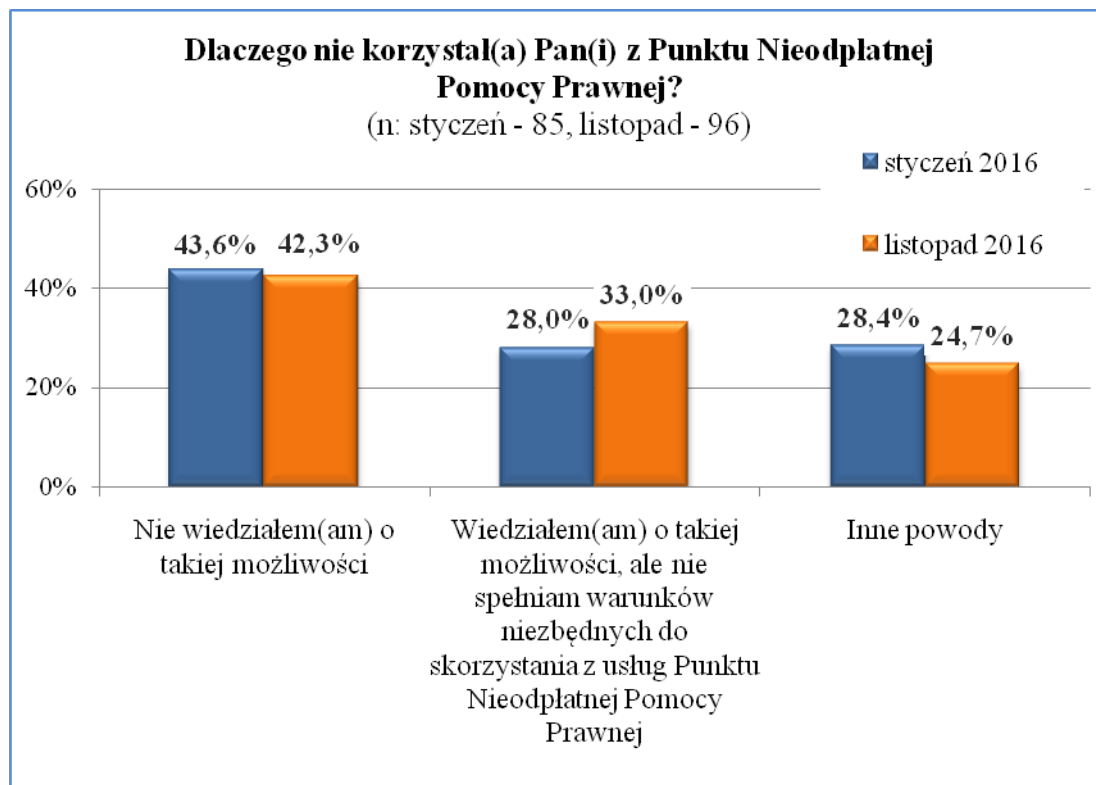
Największy wzrost udziału dotyczył korzystania z innych miejsc, w których można uzyskać bezpłatną pomoc prawną, np. ośrodków pomocy społecznej, parafii czy organizacji pozarządowych.

**W liczbach bezwzględnych osób, które skorzystały z oferty punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w pomiarze styczniowym było 7, w pomiarze listopadowym 12. Oznacza to, że w styczniu, kiedy uruchomiony został system nieodpłatnej pomocy prawnej mniej niż 1% dorosłych Polaków skorzystało z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, po 10 miesiącach działania systemu było zaledwie 1,2%.**

Osoby, które skorzystały lub chciały skorzystać z pomocy prawnej zapytane były, dlaczego nie zrobiły tego w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej.

### Wykres 7: powody niekorzystania z Punktów Nieodpłatnej Pomocy Prawnej

(opracowanie własne na podstawie danych CBOS)



Wśród innych powodów najczęściej wskazywane były: (1) sytuacja nie dojrzała jeszcze do tego, aby angażować prawnika, (2) korzystanie z usług znajomych i rodziny, (3) przekonanie o niższej jakości usług i obsługi w punktach.

Warto zwrócić uwagę, że zmniejszył się nieco odsetek osób, które nie wiedzą o istnieniu punktów, zwiększył się natomiast wyraźnie udział osób, które uznały, że nie spełniają kryteriów upoważniających do skorzystania z oferty punktów.

Badani pytani byli również o szczegóły dotyczące uzyskanej pomocy w punktach oraz jej ocenę. Przy tak niewielkiej liczbie osób, które skorzystały z ofert punktów analiza ilościowa nie jest możliwa do przeprowadzenia. Warto jednak zauważyć, że osoby korzystały

najczęściej z pomocy punktów w zakresie spraw rodzinnych i spadkowych, a opinie na temat jakości obsługi były bardziej pozytywne w listopadzie niż w styczniu.

### **3.4. Wyniki ankiety skierowanej do organizacji pozarządowych i instytucji publicznych**

Instytut Spraw Publicznych wspólnie ze Stowarzyszeniem Na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego "Dogma" przygotował ankietę, mającą na celu zebranie opinii dotyczących skutków wdrożenia ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej.

Papierowy formularz ankiety został rozdany uczestnikom konferencji „Rola współpracy sektora publicznego i niepublicznego w rozwoju systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego”, która została zorganizowana przez Stowarzyszenie „Dogma” we współpracy z Wyższą Szkołą Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Konferencja odbyła się 25 kwietnia 2016 roku w Dąbrowie Górniczej.

Wypełnionych zostało 47 ankiet, 27 przez przedstawicieli organizacji pozarządowych (w tym dwie ankiety wypełnili jednocześnie przedstawiciele korporacji prawniczych), 16 ankiet przez przedstawicieli samorządów i instytucji samorządowych, 2 ankiety przez przedstawicieli szkół wyższych i po jednej ankiecie przez przedstawicieli administracji rządowej, sądu i kościelnej osoby prawnej. Większość ankiet (38) została wypełniona przez podmioty prowadzące lub organizujące punkty bezpłatnej pomocy prawnej.

#### **Najważniejsze wyniki**

##### **Ogólna ocena użyteczności bezpłatnej pomocy prawnej**

Zdecydowana większość ankietowanych oceniła, że system bezpłatnej pomocy prawnej, wprowadzony ustawą o bezpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, tylko częściowo spełnia obecne zapotrzebowanie na taką pomoc ze strony obywateli. Dwie najczęściej podawane przyczyny tylko częściowego spełniania lub niespełniania oczekiwań obywateli to zbyt wąski zakres podmiotowy i przedmiotowy świadczonej pomocy.

## **Problemy związane z wdrażaniem Ustawy**

Ankietowani najczęściej wskazywali na dwa problemy związane z udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej. Pierwszy z nich wynika z kształtu samej ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej i polega na pozbawieniu możliwości korzystania z pomocy szerokich grup społecznych, które z uwagi na sytuację materialną i/lub życiową powinny mieć taką możliwość. Z reguły badani wskazywali na ustawowe wykluczenie osób w wieku 26-65 lat, których dochody nie uprawniają do korzystania ze świadczeń pomocy społecznej (a zatem także z bezpłatnej pomocy prawnej), ale są na tyle niskie, że uniemożliwiają im zapłacenie za poradę prawną. Taka sytuacja – na co zwracała uwagę część ankietowanych – nie tylko pozbawia te osoby profesjonalnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, ale zamyka przed tymi osobami możliwość dochodzenia swoich praw w sądzie, w którym nie poradzą sobie bez pomocy prawnika. Niektórzy ankietowani wskazywali także dodatkowo kategorie osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej, które pomija Ustawa. Są to na przykład osoby niepełnosprawne, osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby chore, osoby bezrobotne czy osoby dotknięte przemocą domową. Pojawiły się również opinie o niekonsekwencji ustawodawcy, bowiem głównym kryterium jest kryterium dochodowe, ale nie dotyczy ono na przykład osób 65+, a w praktyce zdarza się – zdaniem niektórych ankietowanych, że z bezpłatnych porad korzystają osoby starsze, które stać na pomoc odpłatną.

Drugim najczęściej wskazywanym problemem jest brak wiedzy obywateli zarówno o uruchomieniu bezpłatnej pomocy prawnej, jak i o tym, kto i w jaki sprawach może z niej korzystać, a także o tym, gdzie ta pomoc jest udzielana. Zdaniem ankietowanych trzy główne przyczyny tego problemu to: (1) bierność i brak zainteresowania ze strony obywateli, (2) brak kampanii informacyjnych skierowanych do obywateli, czy to na poziomie ogólnokrajowym czy lokalnym, (3) brak środków na promowanie działalności punktów pomocy prawnej, co wynika z zapisów Ustawy. Brak wiedzy obywateli rodzi rozmaite negatywne skutki, przede wszystkim duża część osób uprawnionych nie trafia do punktów pomocy prawnej, co przekłada się na niewielką liczbę udzielanych porad. Z kolei do punktów przychodzą ci, którym Ustawa tego prawa nie daje i z reguły są rozgoryczeni i rozczarowani, że nie udzielono im pomocy.

Ankietowani wskazywali również inne problemy związane z udzielaniem bezpłatnej pomocy prawnej:

- niewystarczające wyposażenie punktów pomocy prawnej (np. brak drukarki czy dostępu do Internetu),
- odgórne narzucenie godzin otwarcia punktów pomocy prawnej, które nie są w pełni dostosowane do potrzeb i możliwości potencjalnych klientów,
- zbyt duża biurokracja związana z obsługą klientów,
- brak edukacji prawnej, o której mówi Ustawa,
- zbyt wąski zakres przedmiotowy, np. brak możliwości udzielania porad na etapie sądowym.

### **Pozytywne skutki działania Ustawy**

Zdecydowana większość ankietowanych wskazywała na trzy pozytywne skutki wdrożenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej:

- poszerzenie dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej i umożliwienie dostępu do niej osobom, które dotychczas nie miały takiej możliwości,
- rozwiązywanie problemów życiowych osób, które korzystają z nieodpłatnej pomocy prawnej, co przyczynia się do poprawy ich samooceny, sytuacji materialnej i poprawia jakość ich życia,
- wzrost wiedzy prawnej dzięki udzielanym poradom prawnym.

Pojawiały się także pojedyncze wskazania, że wdrożenie Ustawy przyczynia się do budowania zaufania do państwa oraz usprawnienia działania sądów, do których trafia mniej spraw rozwiązywanych na etapie przesądowym.

### **Negatywne skutki stosowania Ustawy**

Zdecydowanie najczęściej wskazywanym, negatywnym skutkiem wdrożenia systemu bezpłatnej pomocy prawnej jest pozbawienie możliwości korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej szerokich grup społecznych, w tym także tych, które przed wejściem w życie Ustawy korzystały z bezpłatnych porad prawnych. Prowadzi to do faktycznego pozbawienia pomocy



osób jej potrzebujących, ale także do rozpowszechniania się wśród nich poczucia wykluczenia i dyskryminacji.

Kilka osób nie dostrzegło negatywnych skutków, inni wskazywali m.in. na:

- brak jasnego rozgraniczenia działalności odpłatnej i nieodpłatnej w przypadku adwokatów i radców prawnych, co w praktyce powoduje mieszanie się ich i wykorzystywanie środków publicznych na pomnażanie dochodów prawników,
- z drugiej strony zmniejszenie się liczby osób, które mogłyby korzystać z odpłatnych usług prawników, a dzięki Ustawie mają prawo do korzystania z pomocy nieodpłatnej,
- utrwalanie postaw roszczeniowych,
- niewystarczający poziom obsługi związany z ograniczeniami środków ustawowymi.

### **Propozycje zmian w systemie bezpłatnej pomocy prawnej**

Zdecydowana większość ankietowanych postulowała o **poszerzenie i/lub zmianę kryteriów dostępu obywateli do bezpłatnej pomocy prawnej**. Niektórzy z nich wskazywali także konkretne zmiany, które w tym zakresie należałoby wprowadzić, m.in.:

- objęcie pomocą osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, ofiar przestępstw, rodzin zastępczych, repatriantów, innych osób w szczególnie trudnej sytuacji życiowej,
- przyjęcie kryterium dochodowego wobec wszystkich kategorii osób uprawnionych do korzystania z pomocy,
- zmiany wysokości limitu dochodowego.

Inne proponowane zmiany to:

- poszerzenie zakresu przedmiotowego udzielanej pomocy, przede wszystkim o pomoc na etapie sądowym,
- podjęcie systemowych działań informacyjnych oraz działań w zakresie edukacji prawnej,
- dopuszczenie udzielania porad za pośrednictwem telefonu i e-maila,
- zwiększenie puli godzin bezpłatnych porad prawniczych,
- zmniejszenie wymogów biurokratycznych związanych z udzielaniem pomocy,

- zwiększenie środków, które mogłyby zostać przeznaczone na promocję,
- zmniejszenie liczby punktów, które są zbyt gęsto zlokalizowane,
- zwiększenie puli godzin przeznaczonych na porady.

### 3.5. Wyniki pogłębionej ankiety skierowanej do organizacji pozarządowych

Ankieta on-line została skierowana do **organizacji pozarządowych prowadzących i wspierających świadczenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego**. Odpowiedzi udzieliło 16 organizacji pozarządowych, przy czym 14 z nich przed wejściem w życie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej zajmowała się udzielaniem nieodpłatnie informacji i porad prawnych w bezpośrednim kontakcie z obywatelami, a dwie prowadziły bezpłatną edukację prawną. W tych głównych obszarach organizacje działają ponad 5 lat. Wśród tych 16 organizacji połowa działa w skali całego kraju, a połowa regionalnie lub lokalnie. Organizacje dodatkowo przed wejściem w życie Ustawy udzielały również informacji i porad prawnych pośrednio, np. telefonicznie lub listownie (11 organizacji), prowadziły poradnictwo obywatelskie (10), prowadziły edukację prawną (10) oraz bezpłatne mediacje (5).

Obecnie 4 organizacje prowadzą co najmniej jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, przy czym trzy z nich udzielają również informacji i porad prawnych poza punktem, a jedna dodatkowo świadczy poradnictwo obywatelskie. **4 z 14 organizacji, które przed 1 stycznia 2016 roku prowadziły poradnictwo prawne, obecnie już tego nie robią.** Wszystkie organizacje, które wcześniej prowadziły poradnictwo obywatelskie kontynuują je podobnie jak edukację prawną oraz mediacje.

11 organizacji nie brało udziału w konkursach na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, przede wszystkim z uwagi na warunki finansowej uniemożliwiającej według nich zapewnienie świadczenia usług na odpowiednim poziomie. Inny powód to brak możliwości prowadzenia punktów poza lokalami wskazanymi przez powiaty, np. w siedzibach organizacji, w których jest prowadzone poradnictwo prawne lub obywatelskie.

5 organizacji wzięło udział w konkursach na prowadzenie punktów w 2016 roku, z czego 4 organizacje w wyniku wygranych konkursów prowadzą obecnie łącznie 14 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

## Najważniejsze wyniki

### **Pozytywne skutki wdrażania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**

Organizacje miały w tej kwestii zróżnicowane opinie. Najczęściej badani wskazywali, że dzięki Ustawie obywatele mają łatwiejszy dostęp do pomocy prawnej, o czym decyduje zarówno liczba punktów, jak i ich lokalizacja w miastach powiatowych. Część osób wskazywała na to, że Ustawa jest potwierdzeniem tego, że państwo wzięło odpowiedzialność za zapewnienie obywatelom dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej i uregulowało zasady dostępu do niej. Kilka badanych osób zwróciło także uwagę, na dostępność pomocy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dwie osoby nie dostrzegły żadnych pozytywnych skutków. Pojedyncze opinie dotyczyły pośrednich skutków korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej, na przykład to, że jest to sposób przeciwdziałania marginalizacji społecznej czy też wzmacniania poczucia wartości obywateli korzystających ze wsparcia prawnego.

### **Negatywne skutki wdrażania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**

Nieliczni nie dostrzegli negatywnych skutków Ustawy, większość badanych wskazała ich co najmniej kilka. Najczęściej jako negatywny skutek wskazano pozbawienie możliwości dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dużych grup społecznych, np. osób w trudnej sytuacji materialnej czy życiowej niekorzystających ze świadczeń pomocy społecznej czy też osób niepełnosprawnych. Również zakres usług świadczonych przez punkty jest zbyt wąski i pozbawia obywatela możliwości kompleksowego rozwiązania problemów prawnych w jednym miejscu.

Badani wskazywali także, że wejście w życie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej pozbawiło w praktyce możliwości świadczenia przez organizacje pozarządowe porad prawnych i obywatelskich poza tym systemem. Przede wszystkim dlatego, że samorządy terytorialne drastycznie ograniczyły finansowanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Szczególnie cierpi na tym poradnictwo specjalistyczne, np. adresowane do niewidomych czy niesłyszących, które nie mieści się w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej.

Część badanych zauważyła, że usługi świadczone w ramach systemu są często niskiej jakości i w większości ograniczają się do udzielenia informacji a nie prawdziwej porady. To wpływa na budowanie wśród obywateli negatywnego wizerunku nieodpłatnej pomocy prawnej, niezależnie od tego, czy świadczona jest ona w ramach systemu, czy poza nim.

Badani zwracali także uwagę na słabości systemu, np. niepotrzebne ich zdaniem przerosty biurokratyczne, nadmiar dokumentacji, z której dużą część musi wypełnić osoba korzystająca.

Ustawa w ogóle nie zajmuje się edukacją prawną, a ponieważ znajduje się ona w tytule Ustawy powstaje mylne wrażenie, że edukacją zajmują się punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Podczas gdy punkty nie mają edukacji prawnej w zakresie swoich zadań, a budżet państwa nie finansuje działań w tym obszarze w ramach systemu. Niektóre punkty co prawda takie działania podejmują, ale jest to inicjatywa własna organizacji pozarządowych lub samorządów powiatowych.

Niektórzy badani zwracali uwagę, że w systemie znalazły się organizacje pozarządowe nie mające wcześniejszych doświadczeń w świadczeniu poradnictwa prawnego lub obywatelskiego. Może to negatywnie wpływać na jakość usług świadczonych przez te podmioty, choć w dużej mierze zależy ona od osób udzielających pomocy, a nie od samych organizacji.

### **Zmiany w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej**

Dwóch badanych przedstawicieli organizacji było zdania, że Ustawa nie wymaga zmian. Pozostali najczęściej wskazywali na zmiany w kilku istotnych obszarach:

- **zakres podmiotowy Ustawy;** większość badanych zwracała uwagę na konieczność poszerzenia kręgu osób uprawnionych do korzystania z pomocy prawnej, przy czym pojawiały się także konkretne propozycje w tym zakresie, np. odejście od kryteriów dochodowych czy też umożliwienie korzystania z pomocy prawnej bez względu na dochód określonych grup społecznych, np. bezrobotnych, bezdomnych, rodzin zastępczych, osób samotnie wychowujących dzieci, niepełnosprawnych czy cudzoziemców.

Zwrócono przy tym uwagę, że obecny katalog osób uprawnionych do korzystania z pomocy nie jest spójny, bo z jednej strony stosuje się kryterium dochodowe, z drugiej np. uprawnione są osoby 65+, w tym także te, które osiągają wysokie dochody.

Pojawiła się również propozycja, by pomoc prawna była przyznawana wszystkim osobom w trudnej sytuacji materialnej, ale na podstawie oświadczeń a nie sztywnych kryteriów dochodowych.

Inny postulat, to uwzględnienie - obok kryteriów majątkowych - uwarunkowań niemajątkowych. Chodziłoby na przykład o sytuację czasowej niemożności udokumentowania spełnienia kryterium majątkowego lub przypadki niecierpiące zwłoki (np. pomoc osobie zatrzymanej), czy choćby ze względu na szczególną sytuację osobistą (powstałą na tle konfliktu w rodzinie, która teoretycznie majątek posiada, ale w danej chwili nim nie dysponuje). Warto także rozważyć wykorzystanie kryterium dobra wymiaru sprawiedliwości, które w szczególnych sytuacjach mogłoby się okazać niezbędnym dla uwzględnienia wniosku osoby, której to ustawodawca nie mógł przewidzieć,

- **zakres przedmiotowy Ustawy;** większość badanych uważa, że zakres spraw objętych nieodpłatną pomocą prawną powinien być szerszy. Pojawiła się także opinia, że nie powinien być w ogóle ograniczony ustawowo, bo skoro ograniczony został zakres podmiotowy, to każda sprawa, z którą przyjdzie osoba uprawniona powinna zostać rozpatrzona, osoby świadczące pomoc prawną; zdaniem kilku badanych krąg osób uprawnionych do udzielania pomocy powinien zostać poszerzony. Jedna z osób proponowała konkretnie, aby pomocy prawnej mogli udzielać studenci prawa pod nadzorem pracowników uczelni w ramach studenckich poradni prawnych. Inna z kolei proponowała, aby pomoc prawną mogły dodatkowo świadczyć osoby posiadające, co najmniej trzyletnie doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego, psychologicznego, socjalnego, zawodowego i finansowego,
- **jakość świadczonych usług;** należałoby wprowadzić ustawowo obligatoryjne mechanizmy badania i oceny jakości udzielanej pomocy prawnej. Warto byłoby określić na przykład minimalne standardy świadczenia usług, przewidzieć również koszty podnoszenia kompetencji poradników oraz superwizji ich pracy, wprowadzić ocenę satysfakcji klienta, ocenę krzyżową przez innych prawników (tzw. peer review), opracowanie wskaźników, które pozwalałyby ocenić jakość i efektywność systemu. W Ustawie powinien znajdować się również 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,

- **finansowanie świadczenia pomocy prawnej;** pojawiły się propozycje zwiększenia finansowania pomocy prawnej, w tym dopuszczenie pokrywania kosztów związanych np. z promowaniem usług czy też badaniem ich jakości. Należałoby również poszukać dodatkowych środków uzupełniających finansowanie systemu z budżetu państwa. Takim rozwiązaniem byłoby na przykład stworzenie Funduszu Pomocy Prawnej, którego dysponentem byłaby Krajowa Rada Pomocy Prawnej, a środki z funduszu przeznaczane byłyby na działanie systemu pomocy prawnej. Na konto tego Funduszu można by przekazywać środki z darowizn i zapisów; nawiązki orzekane przez sądy; orzekane grzywny lub część grzywien. Wzorem Francji – konto Funduszu mogłoby być także tym kontem, na które wpłacano by środki z tytułu kaucji czy zabezpieczeń majątkowych, a które dotychczas były wpłacane do kasy sądów. Odsetki od zgromadzonych wpłat zasilalyby Fundusz. Inną proponowaną zmianą jest zwolnieniem usług z podatku VAT.

Obok tego pojawiły się również pojedyncze wypowiedzi postulujące:

- określenie w Ustawie konkretnych zadań z zakresu edukacji prawnej, które realizowałyby państwo i samorzady,
- zastąpienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej systemem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,
- powierzanie prowadzenia punktów nieodpłatnego poradnictwa prawnego przede wszystkim wyspecjalizowanym organizacjom pozarządowym, w tym prowadzącym Biura Porad Obywatelskich,
- wprowadzenie postulatów Platformy Współpracy Organizacji Poradniczych,
- uchylenie Ustawy.

### **Niedogodności związane z udziałem w konkursach na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej**

Przedstawiciele organizacji wskazali na kilka takich niedogodności:

- środki niewystarczające na rzetelne świadczenie usług,
- brak możliwości świadczenia usług we własnym lokalu,

- stosunkowo późne ogłoszenie konkursu,
- dość swobodne interpretowanie zapisów Ustawy przez samorządy organizujące konkursy.

### **Powody rezygnacji z udziału w konkursie na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej**

Większość badanych organizacji nie brała udziału w konkursach na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Najczęściej wymienianym powodem była zbyt niska kwota dotacji przeznaczona na zadanie, niewystarczająca do pokrycia wszystkich kosztów realizacji zadania, np. wyposażenia punktu, promocji, monitoringu czy obsługi księgowej. Inne to zbyt późna informacja o możliwości udziału w konkursie oraz brak spełniania wymogów ustawowych przez osoby na co dzień świadczące poradnictwo w organizacji.

### **Najważniejsze problemy wiążące się z prowadzeniem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej**

Przedstawiciele organizacji wskazali następujące problemy:

- bierność obywateli i brak zainteresowania pomocą prawną,
- niedostosowanie godzin otwarcia punktów do potrzeb i możliwości obywateli,
- trudności we współpracy z radcami prawnymi i/lub adwokatami,
- zbyt wąski krąg osób uprawnionych do korzystania z usług punktów,
- zbyt wąski zakres przedmiotowy udzielanej pomocy prawnej,
- zbyt duża biurokracja związana z obsługą obywateli.

We wszystkich 4 organizacjach prowadzących punkty nieodpłatnej pomocy prawnej pojawiają się osoby, którym z uwagi na niespełnianie kryteriów ustawowych pomoc nie zostaje udzielona. Te osoby stanowią od 4 do 10% wszystkich osób zgłaszających się po pomoc. W 3 organizacjach prowadzących punkty liczba obsługiwanych przez nie osób jest 2,3 krotnie mniejsza niż liczba osób obsługiwanych w ramach poradnictwa prowadzonego przez te organizacje poza systemem nieodpłatnej pomocy prawnej.

## **Rola organizacji w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej**

Według większości badanych rola organizacji w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej powinna być większa niż obecnie. Teraz potencjał, doświadczenia i wiedza większości organizacji, które wcześniej prowadziły poradnictwo prawne lub obywatelskie nie jest wykorzystywana przez ten system, co więcej jego funkcjonowanie powoduje, że organizacje muszą ograniczać bądź likwidować działalność poradniczą. Przykładem mogą być Biura Porad Obywatelskich, z których część w 2016 roku zakończył lub zawiesił działalność.

Według jednego z badanych w 2016 roku wyraźnie spadła liczba spraw w Studenckich Poradniach Prawnych, które nie wytrzymują konkurencji z punktami nieodpłatnej pomocy prawnej przede wszystkim dlatego, że nie udzielają pomocy ad hoc.

Jedna z osób sądzi nawet, że system nieodpłatnej pomocy prawnej powinien opierać się wyłącznie na organizacjach, za czym przemawia przede wszystkim ich doświadczenie w pracy z ludźmi z problemami, nie tylko prawnymi. Tego doświadczenia brak adwokatom czy radcom prawnym, co musi negatywnie wpływać na skuteczność świadczonej pomocy.

Innym atutem organizacji są latami wypracowane standardy i mechanizmy ich weryfikacji, które zwiększają istotnie szanse na wysoką jakość świadczonych porad.

Kilku badanych oceniło, że optymalnym rozwiązaniem byłaby obecność organizacji pozarządowych w systemie, ale z zachowaniem ich dotychczasowej specyfiki, a także z możliwością udzielania pomocy w miejscach, w których udzielają porad poza systemem.

Pojawiły się również opinie, że organizacje w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej muszą mieć takie same warunki działania, jak adwokaci i radcowie prawni.

### **3.6. Dobre praktyki**

Na podstawie informacji zebranych w ankietach od powiatów i organizacji pozarządowych wytypowanych zostało kilka przykładów niestandardowych, ciekawych rozwiązań w zakresie działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. W trakcie wywiadów telefonicznych z urzędnikami ze starostw powiatowych oraz przedstawicielami organizacji prowadzących punkty informacje te zostały zweryfikowane i pogłębione. W efekcie powstały krótkie opisy kilku takich dobrych praktyk.



### **Powiat Tomaszów Lubelski – dwa w jednym**

Na terenie powiatu (woj. lubelskie) działają trzy punkty nieodpłatnych porad prawnych. W każdym z tych punktów pomoc świadczą zarówno adwokaci i radcowie prawni, jak i prawnicy z organizacji pozarządowej. Takie rozwiązanie przyjęto z powodów organizacyjnych i okazało się, że sprawdza się ono w praktyce. Adwokaci i radcowie prawni oraz prawnicy organizacji dyżurują w różnych dniach i godzinach. W monitorowaniu pracy punktów przez powiat pomaga specjalne oprogramowanie do rejestracji porad; przy czym urzędnicy mają dostęp wyłącznie do danych statystycznych, z wyłączeniem informacji o poszczególnych klientach. Dzięki takiemu rozwiązaniu można podejmować na bieżąco decyzje co do ewentualnych zmian organizacyjnych w pracy punktów i dopasowywać ich czas pracy do potrzeb obywateli. Organizacją dzielącą punkty z adwokatami i radcami prawnymi jest Polska Fundacja Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland” z Lublina.

### **Powiat tarnowski – jeden w dwóch**

Z kolei powiat tarnowski (woj. małopolskie) zastosował odwrotne rozwiązanie. Na terenie powiatu działa 8 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym 4 prowadzone przez organizacje pozarządowe. Ale w ramach każdego punktu porady udzielane są w dwóch miejscach, w każdym w innych dniach tygodnia. Dzięki temu w ramach 8 punktów pomoc świadczona jest w 16 miejscach. Umożliwiło to udzielanie pomocy prawnej w każdej z 16 gmin tworzących powiat Tarnowski, w tym 9 gminach wiejskich. Organizacją prowadzącą punkty w powiecie jest Klub Jagielloński.

### **Powiat będziński – punkty mobilne**

W powiecie będzińskim (woj. śląskie) zastosowano podobne rozwiązanie. W powiecie jest 6 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym trzy prowadzone przez organizacje. Te trzy punkty organizacji mają charakter mobilny, to znaczy punkt w określone dni działa w jednym miejscu, a w inne w innym. Dzięki temu trzy punkty w praktyce działają w sześciu miejscach. W ten sposób punkty znajdują się w każdej gminie powiatu tak, aby ich mieszkańcy mieli jak najbliżej do punktu. Pomoc prawną w punktach mobilnych świadczy m.in. Stowarzyszenie na Rzecz Poradnictwa Obywatelskiego „Dogma” z Mikołowa. Organizacje dodatkowo zobligowane są przez powiat do prowadzenia akcji informacyjnej na terenie danej gminy: wydają ulotki, plakaty, informują o działalności punktów na różnych stronach internetowych i

w lokalnej prasie. Dzięki temu porady w mniejszych miejscowościach także cieszą się zainteresowaniem.

### **Zaborskie Towarzystwo Naukowe w Brusach – nie tylko pomoc prawna**

Organizacja ma ponad 10-cioletnie doświadczenie w poradnictwie prawnym i obywatelskim, prowadzi m.in. Biuro Porad Obywatelskich świadczące porady w 4 miejscach. W ramach nieodpłatnej pomocy prawnej Towarzystwo prowadzi 16 punktów w 2 województwach: pomorskim i kujawsko-pomorskim (powiaty: chojnicki, starogardzki, słupecki, miasto Słupsk, miasto Toruń, pucki, bytowski, świecki, grudziądzki, golubsko-dobrzyński, włocławski, tucholski, tczewski). Pomoc świadczona w ramach tych punktów dostępna jest w praktyce w 30 miejscach na terenie tych powiatów. Bezpłatna pomoc prawna uzupełniona jest przez dodatkowe usługi świadczone przez Towarzystwo: bezpłatne mediacje, edukację prawną dla szkół, młodzieży z OHP, Uniwersytetów III Wieku, działania informacyjne o wszystkich punktach pomocy prawnej (nie tylko prowadzonych przez Towarzystwo), np. ulotki, plakaty, informacje w Internecie.

### **Warszawa – informacja i promocja**

Miasto stołeczne Warszawa wraz z uruchamianiem punktów nieodpłatnej pomocy prawnej na swoim terenie podjęło również szereg działań służących poinformowaniu mieszkańców o ich istnieniu. Działania te sfinansowane zostały i zrealizowane siłami własnymi Miasta. Warszawa m.in.:

- oznaczyła punkty tablicami zewnętrznymi i wewnętrznymi,
- przygotowała plakaty oraz broszury informacyjne, które dostępne były w samych punktach, a także w wydziałach obsługi mieszkańców, wydziałach spraw społecznych i zdrowia, ośrodkach pomocy społecznej, punktach informacyjno-konsultacyjnych, placówkach ochrony zdrowia, poradniach psychologiczno-pedagogicznych oraz innych miejscach użyteczności publicznej,
- przygotowała spoty informacyjne, które były emitowane w autobusach, tramwajach, Szybkiej Kolei Miejskiej,
- udostępniała informacje na miejskich stronach internetowych oraz w mediach społecznościowych.

W efekcie z 35 punktów w okresie do 15 listopada 2016 roku skorzystały 12 453 osoby.

## 4. WNIOSKI NA PODSTAWIE ANALIZY WYNIKÓW MONITORINGU

### 4.1. Skala i zakres działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

- W wymiarze rzeczowym **system został uruchomiony**, to znaczy wszystkie planowane punkty nieodpłatnej pomocy prawnej zostały utworzone i rozpoczęły działalność. Nastąpiło to z pewnym opóźnieniem, które dotyczyło jednak wedle danych Ministerstwa Sprawiedliwości jedynie około 5% wszystkich punktów. Wydaje się w dużej mierze jest to **zasługą samorządów powiatowych**, na których braki spadło zarówno organizowanie lokali na potrzeby punktów poradniczych, jak i zawieranie porozumień z adwokatami i radcami prawnymi oraz organizowanie konkursów dla organizacji pozarządowych.
- Z danych **Ministerstwa Sprawiedliwości wynika**, że w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku udzielono niewielkiej liczby porad. Potwierdzają to informacje zebrane przez ISP. Według danych MS jeden punkt świadczył średnio w pierwszych trzech kwartałach **193 porady**, co w miesiącu oznacza średnio niecałe 22 porady, a **dziennie zaledwie jedną**. To naprawdę niewiele, biorąc **pod uwagę, że fachowi doradcy** dyżurują co najmniej przez cztery godziny dziennie, pięć dni w tygodniu. Tym bardziej, że z danych MS wynika, że **trzy na cztery porady nie są w rzeczywistości poradą, a jedynie udzieleniem informacji prawnej**.
- Rodzi to **wątpliwości dotyczące efektywności wykorzystania środków** przeznaczonych na finansowanie systemu. Biorąc pod uwagę jedynie dotację z budżetu państwa, przeznaczoną głównie na wynagrodzenia doradców, to jest ona wypłacana według ustawowo określonego przelicznika w wysokości 5 150 złotych miesięcznie na jeden punkt nieodpłatnej pomocy prawnej. **Oznacza to, że jedna porada udzielona w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku kosztowała 239,55 złotych**. Biorąc pod uwagę, że była to najczęściej informacja prawna, koszt ten wydaje się stosunkowo wysoki. A nie są to przecież wszystkie faktyczne koszty świadczenia usług, bo kwota bazowa nie uwzględnia kosztów lokali, obsługi, sprzętu i wyposażenia oraz działań informacyjno-promocyjnych, które ponoszą samorzady i prowadzący punkty.
- **Można więc ocenić, że skuteczność systemu jest na razie dość niska, bo skorzystała z niego niewielka liczba osób. Wynika to m.in. z nikłego zainteresowania Polaków ofertą punktów**. Potwierdzają to wyniki sondażu przeprowadzonego przez CBOS. W

odniesieniu do całej badanej populacji zaledwie 0,7% osób skorzystało w styczniu z usług punktów. O ile można to tłumaczyć początkiem wdrażania systemu, o tyle w listopadzie 2016 roku liczba osób korzystających z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej zwiększyła się śladowo i nadal stanowili oni zaledwie **1,2%** wszystkich badanych dorosłych Polaków. Potwierdzałyby to dane dotyczące udzielonych porad. Zakładając, a tak z pewnością nie jest, że z każdej z udzielonych porad skorzystał inny obywatel, to osoby, które skorzystały z punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku stanowią zaledwie **0,9%** wszystkich dorosłych mieszkańców Polski i niecałe **3%** osób uprawnionych do korzystania z pomocy. Przy czym faktycznie może być to jeszcze mniej osób, gdyż te wyliczenia odnoszą się do liczby porad a nie liczby osób, które z nich skorzystały.

- Z pewnością w dużej mierze przyczyną tego stanu rzeczy jest. **niska świadomość prawna Polaków**. Na podstawie przeprowadzonego sondażu można powiedzieć, że mniej więcej co dziesiąty Polak wie, że jego problemy wiążą się z prawem i odczuwa potrzebę rozmowy z prawnikiem na temat ich rozwiązania. Ta sytuacja praktycznie niewiele zmieniła się pomiędzy styczniem a listopadem 2016 roku. Na kwestie niskiej świadomości prawnej Polaków z jednej strony, a **brak edukacji prawnej** z drugiej, bardzo mocno zwracali uwagę ankietowani przedstawiciele organizacji pozarządowych prowadzących poradnictwo prawne i obywatelskie i samorządów, które organizują punkty bezpłatnych porad prawnych.
- Przy czym o ile według sondażu CBOS w listopadzie w porównaniu ze styczniem zwiększyła się liczba osób, które skorzystały z pomocy prawnej z 62 do 86, to większość z tych osób skorzystała albo z **pomocy odpłatnej** albo pomocy nieodpłatnej, ale poza systemem nieodpłatnej pomocy prawnej.
- Z pewnością niska frekwencja w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej jest także konsekwencją **ograniczonych i nieskutecznych działań informacyjnych**. Świadczy o tym to, że pomiędzy styczniem a listopadem 2016 roku udział Polaków, którzy nie wiedzieli o istnieniu punktów zmniejszył się z 43,6% do 42,3% a więc zaledwie o 1,3 punktu procentowego. Aktywność informacyjna prowadzona przez państwo prowadzona była głównie w okresie przygotowań do wejścia w życie Ustawy, po uruchomieniu systemu takich działań na poziomie krajowym nie podejmowano, a punkty nie otrzymały środków na działania informacyjne na poziomie lokalnym.

- Wyraźne jest także **zróźnicowanie średniej liczby udzielonych porad pomiędzy województwami** przypadającej na jeden punkt, od 150 w województwie małopolskim, do 254 porad w województwie pomorskim. W niektórych przypadkach wynika to z różnic w liczbie punktów, ale generalnie wyniki monitoringu nie pokazują wyraźnych zależności pomiędzy liczbą punktów w regionie a liczbą udzielonych porad czy też liczbą mieszkańców regionu. Wydaje się, że liczba udzielonych porad zależy z jednej strony od lokalnej specyfiki mieszkańców, z drugiej od lokalizacji punktu i jego aktywności informacyjno-promocyjnej.
- Te różnice mogą świadczyć także o tym, że przyjęty **algorytm** dotyczący liczby punktów w powiecie nie jest funkcjonalny. Potwierdzać to mogą działania samych powiatów, które niejako korygują liczbę punktów wynikającą z Ustawy o mobilne punkty. Niedoskonałość tego algorytmu wydaje się potwierdzać także liczba dorosłych mieszkańców przypadająca na jeden punkt, która jest dość zróźnicowana od niecałych 19 tysięcy w województwie warmińsko-mazurskim do ponad 24 tysięcy w województwie mazowieckim.
- Naturalnym zjawiskiem powinien być wzrost liczby udzielanych porad w kolejnych miesiącach działania systemu. Punkty rozkręcają swoją działalność, coraz więcej osób dowiaduje się o możliwości skorzystania z ich usług, uruchamiane są działania promocyjne. Dlatego zaskakująca jest **fluktuacja** liczby udzielanych porad w pierwszych dziewięciu miesiącach 2016 roku. O ile spadek liczby porad w lipcu da się wytłumaczyć okresem wakacyjnym, o tyle inne spadki i wzrosty są trudne do racjonalnego wyjaśnienia. Być może jest to pochodna działań informacyjno-promocyjnych albo też sygnał o niskiej jakości udzielanej pomocy powodującej niechęć obywateli do korzystania z niej. Możliwe jest także, że jest to dowód na to, iż **rynek podaży nieodpłatnej pomocy prawną jest bardzo płytki**. Przyczyną są dwa podstawowe powody. Pierwszy powód, o którym była mowa wcześniej, widać wyraźnie w sondażu CBOS: niska świadomość prawna Polaków. Ponad 90% naszych rodaków nie odczuwa potrzeby korzystania z pomocy prawnej (niezależnie czy odpłatnej czy nie), bo nie rozumie, że ich problemy wymagają wsparcia prawnika lub, że będzie w stanie uniknąć problemów, jeżeli skorzysta z takiego wsparcia. Oznacza to, że bez szerokiej i powszechnej edukacji prawnej obywateli, mimo że powinni oni korzystać z pomocy prawnej, i tak robić tego nie będą. Przede wszystkim ze szkodą dla siebie, ale także dla systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, który nie będzie efektywnie

wykorzystany. Drugi powód, dla którego rynek nieodpłatnej pomocy prawnej jest ograniczony tkwi w samej Ustawie, która **w sposób istotny zawęża krąg osób uprawnionych do skorzystania z pomocy**. Zwrócili na to uwagę ankietowani przedstawiciele organizacji poradniczych i samorządów. Te ograniczenia podmiotowe to nie tylko problem natury konstytucyjnej czy etycznej, ale praktyczne **pozbawianie kilku milionów osób możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej**. Osób, które nie tylko mają problemy prawne, z którymi nie mogą sobie poradzić, ale dość często są tego świadome. Jest to szczególnie krzywdzące dla części tych osób, gdyż wcześniej, zanim weszła w życie Ustawa, mogły one korzystać z bezpłatnych porad prawnych świadczonych przez organizacje pozarządowe, które w skutek uruchomienia systemu ograniczyły swoją pomoc. W tym kontekście warto zauważyć, że sama liczba porad nie oddaje w pełni skali zainteresowania nieodpłatną pomocą prawną, nie wiadomo bowiem, ile osób trafiło do punktów, ale nie udzielono im pomocy ze względu na brak uprawnień. Ze szacunkowych danych pozyskanych z ankiet od organizacji pozarządowych wynika, że osoby, które są odsyłane z punktów z powodu niespełniania kryteriów skorzystania z pomocy stanowią do 4 do 10% osób korzystających.

- Z danych MS wynika, że na razie wśród osób korzystających z bezpłatnej pomocy prawnej **dominują zdecydowanie dwie grupy wiekowe: osoby do 26 roku życia i osoby 65+**. Pokazuje to wyraźnie, że duża część osób w wieku produkcyjnym jest pozbawiona dostępu do systemu. Niepokoi natomiast, że na razie większość osób korzystających z porad to mieszkańcy miast, bo może świadczyć to o utrudnionym dostępie do punktów osób z małych miejscowości i wsi.
- **Niepełnosprawność** nie jest kryterium umożliwiającym korzystanie z pomocy prawnej, choć osoby niepełnosprawne mogą znaleźć się wśród osób uprawnionych do skorzystania z usług punktów z innych względów, np. dochodowych czy wieku. Stąd wyrażane, zwłaszcza przez przedstawicieli organizacji pozarządowych obawy, że niepełnosprawni pozbawieni zostaną możliwości skorzystania z pomocy prawnej. Wydają się one częściowo potwierdzać, bo w pierwszych trzech kwartałach 2016 roku wśród osób, które skorzystały z pomocy prawnej znalazło się zaledwie ok. 18% osób niepełnosprawnych.
- Nie jest natomiast zaskoczeniem, że **najczęściej korzystają z nieodpłatnej pomocy prawnej osoby o niskich dochodach**, gdyż po pierwsze nie stać ich na korzystanie z

pomocy odpłatnej, a po drugie niskie dochody uprawniają ich do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej. Wątpliwość, która się w tym kontekście pojawia, to czy nie skutkuje likwidacją pomocy prawnej, którą przed uruchomieniem systemu powszechnie oferowały ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie.

- Również nie zaskakuje fakt, że  $\frac{3}{4}$  usług świadczonych przez punkty nieodpłatnej pomocy prawnej to **informacja prawna**. Warto w tym kontekście przypomnieć, że pierwotny projekt Ustawy zakładał funkcjonowanie dwóch podsystemów: pomocy prawnej i właśnie informacji prawnej, dostępnej dla wszystkich obywateli. Pierwsze doświadczenia działania punktów wydają się potwierdzać słuszność takiej konstrukcji i stawiają pytania o efektywność udzielania informacji prawnej przez adwokatów czy radców prawnych.
- Ograniczony zakres dziedzin prawa oraz form udzielanej pomocy powoduje, że **system nie zapewnia kompleksowego rozwiązania problemów prawnych w jednym miejscu**. Na dodatek sformułowania użyte w Ustawie są szerokie, pozostawiając spore pole do interpretacji dla osób świadczących usługi w zakresie decydowania o tym, czy przedmiot sprawy należy do zakresu uprawnionego do udzielenia pomocy, jak też o wyborze formy tej pomocy.
- W dużej części usługi dotychczas świadczone w ramach systemu to informacja prawna, która niekoniecznie musi być przecież świadczona przez opłacanych w ramach systemu adwokatów i radców prawnych. Warto przypomnieć, że pierwsze projekty obecnej Ustawy rozdzielały system informacji i porad prawnych, przy czym informacja prawna miała być dostępna powszechnie i świadczona przez organizacje pozarządowe.

#### 4.2. Rola organizacji w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej

- Mniej punktów niż planowano powierzono organizacjom pozarządowym. **101 punktów, które mogły być prowadzone przez organizacje pozarządowe obsługują adwokaci lub radcowie prawni** (ok. 14% wszystkich punktów zaplanowanych dla organizacji). Dane zebrane przez ISP wskazują, że wynikać to może z kilku przyczyn. Z jednej strony w wielu powiatach nie ma lokalnych organizacji, które miałyby potencjał umożliwiający prowadzenie punktów, o czym świadczą dane dotyczące organizacji, które wzięły udział w konkursach. Z drugiej strony powiaty z niewielką liczbą ludności,



bez dużych miast, rzadko zaludnione nie są atrakcyjne dla działających poza nimi organizacji. Trzeba także uwzględnić fakt, że **powiaty stosunkowo późno ogłosiły konkursy** na prowadzenie punktów, większość zrobiła to w listopadzie i grudniu 2015 roku. Konsekwencją tego dla organizacji był bardzo **krótki czas na przeanalizowanie warunków konkursowych i przygotowanie oferty**, dla samorządów **bardzo krótki czas na przygotowanie konkursu, ocenę ofert i wybór organizacji**, które już od 1 stycznia powinny zacząć świadczyć pomoc. Skutkiem tego m.in. były **zróznicowane, niekiedy niejasne i nieuzasadnione warunki stawiane organizacjom w konkursach**. Mogło to w niektórych przypadkach skutecznie zniechęcać organizacje do udziału w konkursach.

- Mniejsza niż zakładana liczba punktów prowadzonych przez organizacje wynika również z tego, że system jest tak skonstruowany, że **co do zasady porad w punktach udzielają adwokaci lub radcowie prawni**. Część punktów może być prowadzona przez organizacje, ale wyłaniane są one w konkursach. Jeżeli więc konkurs nie przyniesie rezultatu w postaci wyłonienia organizacji, przypadające jej punkty automatycznie przechodzą w gestie korporacji prawniczych. A przyczyn nie wyłonienia organizacji może być co najmniej kilka: brak ofert w konkursie, błędy formalne w ofertach, oferty niespełniające wymagań merytorycznych, ale także unieważnienie konkursu przez samorząd,
- **Część organizacji mająca doświadczenie w poradnictwie prawnym i obywatelskim nie zdecydowała się na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej z czterech najczęściej powodów**. Pierwszy to ograniczone środki niepozwalające organizacjom na rzetelne świadczenie usług. Drugi powód to brak możliwości prowadzenia punktów w miejscach, w których organizacje na co dzień świadczą porady i które są już rozpoznawane przez mieszkańców. Trzeci to zbyt wąski krąg uprawnionych do korzystania z pomocy, o wiele węższy niż krąg osób, które mogą korzystać z porad prawnych organizacji. Czwarty to zbyt wąski zakres świadczonych usług, nieobejmujący np. poradnictwa obywatelskiego czy edukacji prawnej.
- Interesujące jest, co potwierdziły dane MS i ISP, że generalnie punkty prowadzone przez organizacje udzielają nieco mniej porad niż punkty, w których pomocy udzielają samodzielnie prawnicy. Choć, na co też należy zwrócić uwagę, jest to zróznicowane regionalnie. Organizacje w każdym z regionów mają mniej punktów niż prawnicy,



wynika to z zapisów Ustawy, a jednak są regiony, w których porady udzielone przez organizacje stanowią ponad 40% wszystkich porad, a nawet połowę (woj. lubelskie).

- Zebrane dotychczas dane wskazują na kilka przyczyn tej lekkiej przewagi punktów adwokacko-radcowskich nad punktami organizacji pozarządowych. Warto zwrócić uwagę na to, że usługa świadczona przez punkt organizacji pozarządowych trwa z reguły nieco dłużej niż ta udzielona przez punkt adwokacko-radcowski, przede wszystkim dlatego, że częściej jest to porada czy pomoc w napisaniu pisma. Inne przyczyny, wskazywane przez badanych, choć prawdopodobne, wymagają jednak potwierdzenia w praktyce. Należą do nich na przykład większe możliwości informacyjno-promocyjne korporacji prawniczych w porównaniu do organizacji pozarządowych, czy też to, że organizacje częściej otrzymują lokalizacje punktów trudniej dostępne czy mniej „widoczne” dla mieszkańców niż te adwokacko-radcowskie.
- Mniejsza liczba chętnych zgłaszających się do punktów organizacji pozarządowych wynika w części także ze sposobu komunikowania o działalności punktów przez niektóre samorządy. Przykład takiej informacji z jednego z powiatów: można zgłaszać się po pomoc prawną do punktu przy ulicy ..., w którym porad udzielają adwokaci i radcowie prawni oraz do punktu przy ulicy ..., prowadzonego przez organizację pozarządową, w którym porad udzielają radca prawny oraz osobę, która ukończyła wyższe studia prawnicze. Oczywiście takie sformułowania są zgodne z Ustawą, ale powodują, że „osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze” może wydawać się mniej profesjonalna niż adwokat czy radca prawny.
- Trudniejszy dostęp do systemu organizacji niż prawników wynika także z faktu, że organizacje muszą ubiegać się o prowadzenie punktów w drodze konkursów. Konkursy sprzyjają wyłonieniu najlepszych świadczeniodawców, ale wydaje się, że powinno dotyczyć to również adwokatów i radców prawnych.
- Warto również zwrócić uwagę, na to, że część organizacji, które prowadzą punkty, nie ma doświadczenia w świadczeniu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Rodzi to obawy o rzetelność i jakość udzielanych porad, choć oba te elementy zależą w dużej mierze od kwalifikacji i doświadczenia osób pracujących bezpośrednio z obywatelami. Na jakość obsługi wpływa jednak także organizacja świadczenia usług, a w tym przypadku doświadczenie instytucjonalne jest pożądane. Podobnie jak odpowiednio dostosowane miejsce świadczenia porad, dające obywatelowi poczucie bezpieczeństwa i intymności. Co prawda w danych objętych monitoringiem nie pojawiły się informacje

dotyczące miejsc świadczenia porad, ale z informacji przekazywanych przez organizacje pozarządowe wynika, że nie zawsze spełniają one wyżej wspomniane warunki. Porady najczęściej świadczone są w budynkach samorządowych, np. w urzędach gmin czy starostw, ośrodkach pomocy społecznej, domach kultury, ale także bibliotekach, a nawet basenach komunalnych. O ile w przypadku punktów, w których usługi są świadczone przez adwokatów i radców prawnych Ustawa określa, że mają je udostępnić wraz wyposażeniem powiaty (ewentualnie gminy w porozumieniu z powiatami), o tyle w przypadku powierzenia prowadzenia punktów organizacjom pozarządowym nie jest to jasno określone.

- Organizacje złożyły w konkursach na prowadzenie punktów w skali kraju ponad dwa razy więcej ofert niż punktów do obsadzenia. W jednym konkursie na prowadzenie punktów średnio udział wzięły prawie 4 organizacje. Oznacza to w wielu powiatach realną możliwość wyboru organizacji prowadzących punkty. Jednak w części powiatów w konkursach wzięła udział jedna organizacja albo też w ogóle nie złożono żadnej oferty. Świadczy to o tym, że **podaż usług poradniczych ze strony organizacji jest nierównomiernie rozłożona w skali kraju**. Oczywiście większa konkurencja pojawia się w dużych i średnich miastach, a także w tych powiatach, gdzie aktywne są organizacje pozarządowe.
- Dane zebrane przez ISP pokazują, że **kryteria oceny ofert składanych w konkursach na prowadzenie punktów stosowane przez samorządy powiatowe były dość zróżnicowane**. Obok tych podstawowych, określonych w Ustawie, samorządy stosowały wiele innych, wynikających z indywidualnych doświadczeń w stosowaniu otwartych konkurs ofert przy zlecaniu zadań publicznych organizacjom pozarządowym w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. O ile takie kryteria, jak uwzględnienie w statucie organizacji możliwości prowadzenia pomocy prawnej, doświadczenie we współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego czy sposób i zakres promocji zadania wydają się uzasadnione, o tyle inne, np. zatrudnianie osób niepełnosprawnych, liczba wolontariuszy zaangażowanych w realizację zadania czy też wymaganie stażu pracy doradców dłuższego niż określony w Ustawie mogą budzić wątpliwości, nie tylko pod względem sensu ich stosowania, ale także legalności.
- Wydaje się również, że samorządy różnie interpretowały, czasem niezgodnie z literą prawa, wymagania określone w Ustawie, o czym świadczy fakt, że niektóre z

organizacji pozarządowych prowadzących punkty nie mają wymagane doświadczenia lub też nie są w ogóle organizacjami pozarządowymi.

- **Kontrowersje budzi w szczególności żądanie lub preferowanie finansowego wkładu własnego ze strony organizacji.** Taki wkład nie jest wymagany od korporacji prawniczych, ale przede wszystkim Ustawa wyraźnie mówi o **powierzeniu** prowadzenia punktów organizacjom pozarządowym. Powierzenie w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, do której odwołuje się ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, jest jasno określone jako sfinansowanie zadania zleconego organizacji pozarządowej w całości. Wkład w realizację zadania ze strony organizacji jest możliwy, ale wtedy mamy do czynienia ze wsparciem realizacji zadania publicznego a nie jego powierzeniem.
- **Można więc generalnie powiedzieć, że wątpliwości organizacji pozarządowych dotyczących negatywnych skutków stosowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej w dużej mierze się potwierdziły.** System nie tworzy warunków umożliwiających organizacjom pozarządowym pełne wykorzystanie doświadczeń i potencjału poradniczego, a z drugiej strony jego funkcjonowanie ograniczyło możliwości świadczenia usług poza systemem. W konsekwencji dotychczasowy dorobek i potencjał organizacji w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie tylko nie został w pełni wykorzystany przez system nieodpłatnej pomocy prawnej, ale także, że w części ulega bezpowrotnej stracie z powodu ograniczania działalności organizacji.

### 4.3. Najważniejsze skutki funkcjonowania systemu

- Po dziewięciu miesiącach nie można jeszcze rzetelnie ocenić skutków działania systemu. Na podstawie analizy zebranych danych zarysowują się jednak pewne wnioski dotyczące skutków wdrażania Ustawy, które oczywiście wymagają weryfikacji w okresie późniejszym.
- Z pewnością istotnym skutkiem Ustawy, choć bardziej w wymiarze formalnym, jest to, że **państwo uznało w ten sposób, że odpowiada za dostarczenie, przynajmniej niektórym grupom obywateli, pomocy prawnej.**

- Wdrożenie systemu spowodowało **poszerzenie dostępu** do profesjonalnej pomocy prawnej i umożliwienie dostępu do niej osobom, które dotychczas nie miały takiej możliwości. Ale jest to na razie **skutek potencjalny**, gdyż dotychczas obywatele w niewielkiej skali korzystają z tej możliwości.
- System nie oddziałuje na razie w ogóle na jedną z fundamentalnych przyczyn tak małego zainteresowania obywateli korzystaniem z pomocy prawnej jaką jest **niska świadomość prawna**. Niepodejmowanie działań z zakresu **edukacji prawnej**, które mogłyby tę świadomość zwiększać i upowszechniać wynika przede wszystkim ze słabości rozwiązań ustawowych w tym zakresie, m.in. braku środków dedykowanych na tego rodzaju działania.
- Przyczyną ograniczonego wykorzystania przez obywateli możliwości oferowanych przez punkty jest także **ograniczony zakres podmiotowy** osób, które są uprawnione do korzystania z pomocy. W szczególności chodzi o osoby niepełnosprawne, bezdomne, cudzoziemców czy też osoby, niekorzystające ze świadczeń z pomocy społecznej, ale znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i/lub życiowej.
- Z pewnością także zbyt **małe znaczenie w systemie mają działania informacyjno-promocyjne**, które mogą przyczyniać się do większego zainteresowania ofertą punktów. Takie działania w ogóle nie są uwzględnione w finansowaniu z budżetu państwa, ich podejmowanie zależy więc głównie od możliwości i potencjału podmiotów prowadzących punkty nieodpłatnej pomocy prawnej.
- **Wąski zakres usług** świadczonych przez punkty (ograniczenie form i dziedzin prawa) powoduje, że obywatel ma mniejsze szanse na kompleksowe rozwiązania swoich problemów prawnych w jednym miejscu, co zmniejsza użyteczność działań punktów.
- Z punktu widzenia organizacji pozarządowych z pewnością pozytywnym skutkiem jest to, że są one obecne w systemie, zwłaszcza uwzględniając bardzo krótki czas na przygotowanie się do tego. Z sygnałów od organizacji wynika, że jeśli chodzi o prowadzenie punktów w 2017 roku, to sytuacja poprawiła się o tyle, że większość samorządów powiatowych w tym roku o wiele wcześniej niż w 2015 zaczęła ogłaszać konkursy dla organizacji na prowadzenie punktów.
- Duża część organizacji, które wcześniej świadczyły poradnictwo prawne i obywatelskie **nie znalazła się** jednak wśród prowadzących punkty nieodpłatnej pomocy prawnej, co

może spowodować poważne problemy w kontynuacji świadczenia przez nie usług poradniczych. W dużej mierze wynika to z warunków prowadzenia punktów przez organizacje, które uniemożliwiają rzetelne świadczenie usług. Dotacja dla organizacji pozarządowej nie przewiduje pokrycia kosztów działań promocyjnych, superwizji czy też kosztów, których nie ponoszą adwokaci i radcowie prawni związanych z koniecznością księgowania i rozliczenia przyznanej dotacji.

- Skutkiem działania systemu jest **ograniczenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego dotychczas prowadzonego przez organizacje pozarządowe**. Wynika to z tego, że organizacje nie chcą dublować działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, a także z wycofywania się samorządów terytorialnych z finansowania poradnictwa poza system. Likwidacja poradnictwa świadczonego przez organizacje dodatkowo pogarsza sytuację osób nieuprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, które mogłyby skorzystać z usług organizacji pozarządowych.
- W szczególności dotyczy to tak zwanego **poradnictwa specjalistycznego**, którego w ogóle nie uwzględnia system nieodpłatnej pomocy prawnej, a które w dużej mierze jest prowadzone przez organizacje pozarządowe. Dotyczy to na przykład osób, które aby móc skorzystać z pomocy prawnej, muszą mieć spełnione dodatkowe warunki, na przykład osób niewidzących czy głuchoniemych. Albo też osób ze specyficznymi problemami prawnymi, np. dotyczącymi dyskryminacji czy też zadłużenia.
- Z drugiej strony w systemie pojawiły się organizacje niemające dużych doświadczeń w prowadzeniu poradnictwa prawnego, co z kolei może skutkować obniżeniem jakości usług świadczonych przez prowadzone przez nie punkty. Co ciekawe w kilkunastu co najmniej powiatach punkty prowadzą podmioty do tego nieuprawnione, na przykład parafie czy inne podmioty kościelne, które w świetle prawa nie są organizacjami pozarządowymi, a tylko te zgodnie z Ustawą mogą prowadzić punkty.
- Wpływ na wybór organizacji prowadzących punkty miał również sposób przeprowadzenia konkursu, a zwłaszcza kryteria oceny ofert składanych przez organizacje. Wydaje się, że w wielu przypadkach te kryteria nie były użyteczne.

## 5. KLUCZOWE REKOMENDACJE

### 5.1. Monitorowanie i ocena działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

- a. Niezbędne jest **dalsze monitorowanie działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej**, pierwsze dziewięć miesięcy to zbyt krótki czas, aby w pełni ocenić wszystkie aspekty funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej, a także skutki działania systemu dla obywateli, organizacji pozarządowych, korporacji prawniczych czy instytucji publicznych.
- b. Monitoring powinien opierać się zarówno na danych ilościowych generowanych przez uczestników systemu, które zbiera i publikuje Ministerstwo Sprawiedliwości, jak i danych jakościowych, przede wszystkim opiniach jego kluczowych interesariuszy: korzystających z pomocy prawnej, świadczących tę pomoc i jej organizatorów.
- c. Dane generowane przez system wymagają uporządkowania i uzupełnienia. Obecnie nie jest do końca jasne, co dokumentują dane zbierane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, bowiem nie określa tego precyzyjnie wspomniane wcześniej rozporządzenie dotyczące sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie do końca wiadomo, czy dokumentowane w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej są udzielane usługi, czy też osoby, które z tych usług skorzystały. A liczby usług i osób z nich korzystających mogą być różne, bo ta sama osoba mogła skorzystać z kilku usług. Samo Ministerstwo posługuje się pojęciem porady, które nie pojawia się w Ustawie i nie jest w pełni adekwatne do zakresu świadczonej pomocy prawnej. Najlepszy dowodem tej niejasności jest to, że prezentując dane dotyczące osób, które skorzystały z usług punktów, Ministerstwo robi następujące zastrzeżenie: „W I kwartale 2016 r. 48 478 osób wyraziło zgodę na ujawnienie dotyczących ich danych zbiorczych. Przyjmując, że jedna porada była udzielona jednej osobie stanowi to 48,97% osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej”. Oznacza to, że samo Ministerstwo nie ma pewności czy w przekazanych danych mowa jest o liczbie usług czy liczbie osób, które z nich skorzystały.

- d. W informacjach pozyskiwanych z powiatów prowadzących punkty warto byłoby także uwzględnić:
- liczbę osób, które przychodzą do punktów po pomoc, ale jej nie uzyskują ze względu na brak uprawnień,
  - podstawowe informacje dotyczących jakości świadczonych usług,
  - informacje dotyczące podejmowanych działań informacyjno-promocyjnych,
  - kosztów dodatkowych związanych z działalnością punktów ponoszonych przez samorządy powiatowe i organizacje pozarządowe, a także źródeł ich finansowania w przypadku kosztów po stronie organizacji.
- e. Przyszły monitoring powinien także umożliwić zweryfikowanie opinii i hipotez sformułowanych w niniejszym raporcie.
- f. Niezbędna jest także okresowa ocena wyników monitoringu i podejmowanie na jej podstawie decyzji dotyczących zmian służących usprawnieniu działania systemu. Istotną rolę w inicjowaniu działań monitorujących oraz w ocenie ich wyników powinna odegrać Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej.

## 5.2. Praktyka działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

- a. Szereg problemów, które zostały zidentyfikowane w ramach monitoringu prowadzonego przez ISP, wiąże się z praktyką stosowania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej. Przede wszystkim dotyczy to sposobów interpretacji zapisów Ustawy przez samorządy powiatowe, które odgrywają kluczową rolę w organizowaniu systemu, w odniesieniu do organizacji pozarządowych.
- b. Stąd też przydatne byłoby opracowanie przez Ministerstwo Sprawiedliwości **zaleceń dotyczących stosowania Ustawy** na przykład w formie zalecanych standardów minimalnych. Umożliwiłyby one ograniczenie nieprawidłowości i wynikających z ich problemów, pozostawiając jednak swobodę działania samorządów powiatowych.
- c. Wsparciem takich zaleceń powinno być identyfikowanie i promowanie dobrych praktyk w zakresie stosowania Ustawy.



- d. Użyteczne byłoby również, aby same samorządy powiatowe, np. poprzez swoje organizacje, wymieniały się wiedzą i doświadczeniami w zakresie stosowania Ustawy. Analogicznie mogą robić to organizacje pozarządowe i korporacje prawnicze.
- e. Wydaje się także niezbędne, aby organizacje pozarządowe aktywniej niż dotychczas, rozmawiały z samorządami na temat utrzymania finansowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego świadczonego poza systemem.

### 5.3. Zmiany w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej

- a. Monitoring ISP, choć objął stosunkowo krótki czas, wskazał jednak bardzo wyraźnie na kilka istotnych problemów związanych ze stosowaniem Ustawy wynikających z jej zapisów. Wydają się one na tyle fundamentalne, że skłaniają do rozważenia, już na obecnym etapie działania systemu, **gruntownej jego przebudowy wymagającej radykalnych zmian ustawowych.**
- b. Zmiany te wydają się niezbędne przede wszystkim w interesie obywateli, ale także po to, by w pełni wykorzystać wiedzę, doświadczenia i potencjał organizacji pozarządowych świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie i zatrzymać utratę tego potencjału, która zaczęła następować wskutek działania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zmiany wydają się być również konieczne, aby zwiększyć dotychczas niewielką skuteczność i efektywność działania systemu.
- c. W ramach monitoringu ISP zebrał wiele propozycji dotyczących tego, co należałoby zmienić w Ustawie, a także propozycji konkretnych rozwiązań. Te najczęściej pojawiające się i najważniejsze dla obywateli i organizacji pozarządowych to:
  - poszerzenie kręgu osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej,
  - poszerzenie zakresu przedmiotowego udzielanej pomocy prawnej,
  - poszerzenie zakresu form pomocy prawnej,
  - oddzielenie informacji i porad prawnych i uczynienie z informacji prawnej usługi dostępnej powszechnie,



- ujednoczenie zasad dostępu do prowadzenia punktów pomocy prawnej dla korporacji prawniczych i organizacji pozarządowych,
  - uwzględnienie w dotacjach przyznawanych na prowadzenie punktów pomocy prawnej kosztów pośrednich oraz kosztów działań związanych z informacją o działalności punktów i weryfikowaniem jakości świadczonej pomocy,
  - określenie podstawowych mechanizmów weryfikacji jakości świadczonej pomocy,
  - weryfikacja sposobu wyliczania liczby punktów w powiecie,
  - określenie zadań z zakresu edukacji prawnej i sposobów ich realizacji i finansowania.
- d.** Dokonując zmian w Ustawie warto wykorzystać dorobek projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, w szczególności wypracowane propozycje systemowych rozwiązań w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> dorobek projektu dostępny pod adresem internetowym: [www.pozytek.gov.pl/Produkty,3787.html](http://www.pozytek.gov.pl/Produkty,3787.html)