Volume 23, Issue 2
December 2025

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-08-22
accepted 2025-12-02
published online 2025-12-31

Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej z 5 sierpnia 2025 r. Analiza krytyczna

Amendment to the Act on Free Legal Aid, Free Civic Counseling and Legal Education of 5 August 2025. A Critical Analysis

DAWID DANILUK
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-3901-8764, e-mail

Citation: Daniluk, Dawid. 2025. Nowelizacja ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej z 5 sierpnia 2025 r. Analiza krytyczna. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(2): 9–19. DOI: 10.25167/osap.5975.

Abstract: The amendment to the Act of 5 August 2015 on free legal aid, adopted on 5 August 2025, introduces broader possibilities for providing services through means of remote communication and sets the maximum limit of state budget expenditures for the implementation of the Act in the years 2026–2035. The article presents an analysis of the introduced changes and raises legislative concerns regarding the adopted act. The amendment does not resolve key problems related to the functioning of the system, such as its inefficiency. A system originally intended to support low-income individuals is becoming increasingly open and underfunded, while the asset declarations submitted by its beneficiaries are largely illusory. The costs of implementing remote service tools were shifted onto aid providers, districts, and non-governmental organizations. The study applies the formal-dogmatic method and the historical-legal method.

Keywords: free legal aid, free civic counseling, non-governmental organization, district

Abstrakt: Nowelizacja ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, uchwalona dnia 5 sierpnia 2025 r., wprowadza szerszą możliwość świadczenia usług za

pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz ustala maksymalny limit wydatków budżetu państwa na realizację ustawy w latach 2026–2035. W artykule została przeprowadzona analiza wprowadzonych zmian oraz zgłoszone zostały uwagi natury legislacyjnej do uchwalonego aktu. Nowelizacja nie rozwiązuje kluczowych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu, np. jego nieefektywności. System, którego celem była pomoc osobom ubogim, staje się coraz bardziej otwarty i niedofinansowany, a składane przez jego beneficjentów oświadczenia majątkowe mają charakter iluzoryczny. Koszty wdrożenia narzędzi do obsługi zdalnej zostały przerzucone na osoby świadczące pomoc, powiaty i organizacje pozarządowe. W opracowaniu posłużono się metodą formalno-dogmatyczną oraz historyczno-prawną.

Słowa kluczowe: nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, organizacja pozarządowa, powiat

1. Wprowadzenie

W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (dalej: u.n.p.p.) nowelizacją z dnia 5 sierpnia 2025 r. dokonano zmian polegających w głównej mierze na wprowadzeniu możliwości udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość w szerszym zakresie niż dotychczas oraz ustaleniu finansowania u.n.p.p. w latach 2026–2035. W artykule zostanie przeprowadzona analiza wprowadzonych zmian oraz zostaną przedstawione zastrzeżenia natury legislacyjnej do uchwalonego aktu. Niniejsze opracowanie nie zawiera omówienia wszystkich nowych rozwiązań. Uwaga została skoncentrowana na tych, które wydają się najistotniejsze z punktu widzenia praktyki funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy.

2. Tło nowelizacji

Problematyka nowelizacji koncentrowała się zasadniczo na zwiększeniu dostępności nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Projektodawcy zakładali osiągnięcie niniejszego celu poprzez wprowadzenie powszechnej możliwości korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz zniesienie obowiązku składania oświadczeń przez osoby uprawnione, że nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy wskazywano, że „Konieczność składania takiego oświadczenia stanowi często trudną do przezwyciężenia barierę psychiczną dla osób, których sytuacja finansowa nie pozwala na korzystanie z odpłatnej pomocy prawnej, a które mimo to odczuwają dyskomfort przy składaniu przedmiotowych oświadczeń. Odformalizowanie procedury ubiegania

się o nieodpłatną pomoc powinno jednocześnie przełożyć się na większą liczbę udzielanych porad". W odniesieniu do świadczenia pomocy zdalnie zwracano uwagę, że wybór formy, w jakiej pomoc zostanie udzielona, będzie należał do beneficjenta[1]. W u.n.p.p. sprzed nowelizacji takie rozwiązanie przewidziane było jedynie w odniesieniu do osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, niemogących przybyć do punktu osobiście, osób doświadczających trudności w komunikowaniu się (art. 8 ust. 8 u.n.p.p.), a także w stosunku do wszystkich osób uprawnionych w przypadku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego (uchylony nowelizacją art. 28a u.n.p.p.).

Projekt nowelizacji poddany został krytyce przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, która wskazywała na brak mechanizmu weryfikacji, że dana osoba nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, brak zapewnienia odpowiednich warunków technicznych świadczenia pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz na niski poziom planowanego finansowania systemu. W opinii Rady wymaga on głębokiej reformy, a zaproponowane regulacje nie rozwiązują jego strukturalnych problemów (uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej).

Projekt nowelizacji wywołał sprzeciw środowisk zaangażowanych w realizację systemu nieodpłatnej pomocy. Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Izba Radców Prawnych, Związek Powiatów Polskich oraz organizacje pozarządowe w czerwcu 2025 r. wystosowały do Prezesa Rady Ministrów petycję, w której zwrócono się z apelem m.in. o „wstrzymanie prac legislacyjnych nad (…) nowelizacją lub ograniczenie jej wyłącznie do zapewnienia ciągłości finansowania" oraz zwołanie »okrągłego stołu« mającego na celu „wypracowanie propozycji nowych rozwiązań ustawowych sprzyjających ustabilizowaniu systemu nieodpłatnej pomocy, a także dostosowanie go do faktycznych potrzeb i oczekiwań społecznych (…)"[2]. Pod petycją złożyło podpis ponad 850 osób. Sygnatariusze petycji zgłosili do projektu podobne zastrzeżenia jak Rada Działalności Pożytku Publicznego.

Kluczowym problemem u.n.p.p. jest niska efektywność systemu nieodpłatnej pomocy. Podczas posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, na którym odbywało się I czytanie projektu ustawy, sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Arkadiusz Myrcha wskazywał, że „Dzisiaj system

[1] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, druk nr 1202. Dostęp: 21.08.2025.

[2] Wspólny apel do Premiera RP – Stop wyrywkowym zmianom w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej. Dostęp: 21.08.2025.

nieodpłatnej pomocy prawnej jest wydolny do udzielania około półtora miliona porad prawnych, a efektywność tego systemu to jest poniżej 500 tys. porad prawnych, czyli mamy w tej chwili w systemie zapas na milion porad prawnych rocznie (…)". A. Myrcha podkreślił, że szukano „rozwiązań, które również proponowało poprzednie kierownictwo resortu, czyli zniesienie oświadczeń i teleporady" (Pełny zapis z przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 74) z dnia 23 czerwca 2025 r.: 15). Na nieefektywność systemu i jego niewykorzystany potencjał zwracała uwagę również Najwyższa Izba Kontroli, wskazując m.in., że „Dopuszczenie możliwości udzielania porad zdalnie mogłoby przyczynić się do zniesienia rejonizacji punktów, zmniejszenia obciążenia najbardziej obleganych punktów, a dociążenia pracą tych najmniej efektywnych" (Informacja o wynikach kontroli. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna, KAP.430.03.2024, Nr ewid. 20/2024/P/23/007/KAP: 22). W tym miejscu należy odnotować, że rozbieżności w skali wykonanych usług pomiędzy poszczególnym punktami i powiatami są bardzo duże. Przykładowo w województwie opolskim w 2023 r. liczba usług zrealizowanych w ramach nieodpłatnej pomocy wahała się od 57 (Kietrz) do 614 (Opole), a średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie oscylowała w granicach od 187,6 w powiecie opolskim do 424,33 w powiecie brzeskim (Daniluk 2024a: 124–126). Na powyższy problem zwrócił również uwagę Minister Sprawiedliwości w ocenie z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024 (Ocena Ministra Sprawiedliwości 2024: 59–60).

3. Treść nowelizacji

Zgodnie ze znowelizowanym brzmieniem art. 4 ust. 2 u.n.p.p. „Osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, składa oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Osoba korzystająca z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej dodatkowo składa oświadczenie o niezatrudnianiu innych osób w ciągu ostatniego roku. Oświadczenie składa się osobie udzielającej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczącej nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w formie:

1) pisemnej – w przypadku korzystania z pomocy w punkcie albo
2) ustnej – w przypadku korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość".

Treść przepisu jest tożsama z jego brzmieniem sprzed nowelizacji za wyjątkiem ostatniego zdania, w którym rozróżniono sposób składania oświadczenia ze względu na formę, w jakiej udzielana jest pomoc. Zgodnie z art. 4 ust. 2

pkt 2 u.n.p.p. w przypadku korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oświadczenie składa się w formie ustnej. Brakuje możliwości złożenia oświadczenia w formie dokumentowej. Środkiem porozumiewania się na odległość jest np. poczta elektroniczna. W przypadku korzystania z pomocy w formie mailowej osoba uprawniona nie będzie mogła złożyć ww. oświadczenia w takiej samej formie, w jakiej ma uzyskać pomoc.

Dodany do art. 5 ust. 4a u.n.p.p. stanowi, że adwokat lub radca prawny w określonych sytuacjach przewidzianych w tym przepisie „może uzależnić udzielenie porady od osobistego stawiennictwa osoby uprawnionej w punkcie pomocy prawnej lub zarekomendować osobiste stawiennictwo w punkcie najbliższym miejsca zamieszkania osoby uprawnionej". Nowelizacja nie przewiduje jednak, że w takiej samej sytuacji, jak adwokat i radca prawny, mogą znaleźć się również inni wykonawcy – tj. doradca podatkowy, osoba, o której mowa w art. 11 ust. 3 pkt 2 u.n.p.p. (magister prawa z trzyletnim doświadczeniem), doradca obywatelski, a zwłaszcza aplikant adwokacki i aplikant radcowski, którzy będą *de iure* pozbawieni takiej możliwości. Wątłą podstawą prawną dla wykonawców współpracujących z organizacjami pozarządowymi i niebędącymi radcami prawnymi i adwokatami może być art. 10 ust. 11 u.n.p.p., zgodnie z którym „Organizacja pozarządowa zapewnia udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na zasadach określonych w art. 5 ust. 2–5 (…)". Art. 5 ust. 4a u.n.p.p. *explicite* stanowi jednak o radcach prawnych i adwokatach. Wydaje się, że nie można go interpretować rozszerzająco, aby obejmował swoim zakresem również innych wykonawców, w szczególności aplikantów zawodów prawniczych. Ustęp 4a wpisuje się w inne regulacje zawarte w art. 5 u.n.p.p., które wzmacniają pozycję profesjonalnych prawników, powodując, że mają oni większe uprawnienia niż pozostali wykonawcy. Przykładowo art. 5 ust. 3 u.n.p.p. umożliwia adwokatom i radcom prawnym odmowę udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej z ważnych powodów. W odniesieniu do pozostałych wykonawców nie ma analogicznych regulacji. Argumentację tę wzmacnia wykładnia historyczno-prawna. Artykuł 11 ust. 10 u.n.p.p. w pierwotnym brzmieniu odnosił się jedynie do art. 5 ust. 2 u.n.p.p., zgodnie z którym „Przed udzieleniem nieodpłatnej pomocy prawnej można zażądać od osoby uprawnionej okazania dokumentu stwierdzającego tożsamość". Nie zawierał on odesłania do art. 5 ust. 3 u.n.p.p. W związku z powyższym w ustawie należałoby wyraźnie uregulować, że przepisy art. 5 ust. 3-5 u.n.p.p. odnoszą się do wszystkich wykonawców, nie tylko do adwokatów i radców prawnych. Przepis art. 11 ust. 10 u.n.p.p. wydaje się niewystarczający w tym zakresie.

Na marginesie należy wskazać, że użyte w art. 5 ust. 4a u.n.p.p. sformułowanie „udzielenie porady" jest nieprecyzyjne, gdyż u.n.p.p. nie zawiera definicji „porady". Powinno się raczej użyć zwrotu „udzielenie nieodpłatnej pomocy

prawnej". Termin „porada" pojawia się w u.n.p.p. w kontekście nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz w art. 7a ust. 3 i w art. 11 ust. 6b u.n.p.p., z czego przynajmniej w przypadku tej pierwszej regulacji wydaje się, że jest to błąd legislacyjny, gdyż użyto w nim sformułowania „nieodpłatnej porady prawnej" zamiast „nieodpłatnej pomocy prawnej". Ponadto w treści art. 5 ust. 4a u.n.p.p. występuje określenie „punkt pomocy prawnej". W tym znaczeniu u.n.p.p. posługuje się pojęciem „punkt" lub „punkt nieodpłatnej pomocy prawnej". Podstawowa zasada techniki legislacyjnej wymaga, »by dla nazwania tych samych zjawisk używać tych samych pojęć« (Zawłocki 2007: 5).

Nie negując relewantności świadczenia pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, należy zwrócić uwagę, że nowelizacja u.n.p.p. została wprowadzona bez równoczesnego ustanowienia jednolitych w skali kraju standardów technicznych (obejmujących np. bezpieczny sprzęt, odpowiednie oprogramowanie, stabilne łącza internetowe), procedur bezpieczeństwa (ochrona danych, przeciwdziałanie wystąpieniu konfliktu interesów), a także mechanizmów umożliwiających weryfikację tożsamości beneficjenta. Brak zapewnienia dodatkowych środków finansowych powoduje, że koszty wprowadzenia nowelizacji zostały przerzucone na osoby świadczące pomoc, organizacje pozarządowe i jednostki samorządu terytorialnego (uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej; Zawiślak, Kałużny 2024: 10–12).

W odniesieniu do oświadczeń osób uprawnionych, określonych w art. 4 ust. 2 u.n.p.p., w literaturze wskazywano już na niezgodność istniejących rozwiązań z konstytucyjną zasadą równości (Przywora 2019: 388; Araszkiewicz, Florczak, Grabowski, Winczorek 2021: 94). Zgłoszone uwagi zachowują swoją aktualność. Ustawodawca wyznaczył krąg osób uprawnionych, przyjmując jako podstawowe kryterium brak możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, co w praktyce sprowadza się do wyodrębnienia beneficjentów ze względu na trudną sytuację majątkową. Na płaszczyźnie teoretycznej przyjęte rozwiązanie można uznać za uzasadnione. W praktyce jednak dostęp do świadczeń uzyskują zarówno osoby ubogie, jak i osoby bardzo dobrze sytuowane. Wynika to z faktu, że ocena niemożności poniesienia kosztów ma charakter wyłącznie subiektywny i nie została oparta na żadnych obiektywnych przesłankach. Ustawodawca nie określił bowiem żadnych kryteriów majątkowych, które w sposób jednoznaczny determinowałyby prawo do korzystania z systemu nieodpłatnej pomocy (Daniluk 2023: 236–237). Z konstytucyjnej zasady równości wynika, że „wszystkie podmioty prawa chrakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo" (Banaszak 2012: 226). Osoby uprawnione takiej wspólnej cechy nie posiadają (Daniluk 2022: 143).

Zgodnie ze zmienionym brzmieniem art. 11 ust. 4 u.n.p.p. w przypadku, gdy pomoc świadczona jest przez osobę z wyższym wykształceniem prawniczym i odpowiednim doświadczeniem, „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa oświadczenie, że jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym albo doradcą podatkowym". Wzór oświadczenia został zawarty w załączniku nr 2 do u.n.p.p. Jak wskazuje Mateusz Kaczocha, „*Ratio legis* takiego rozwiązania polega na tym, żeby beneficjent nieodpłatnej pomocy prawnej miał »pełną« świadomość, że porady prawnej będzie udzielał mu prawnik nieposiadający uprawnień adwokata, radcy prawnego bądź doradcy podatkowego" (Kaczocha 2016: komentarz do art. 11). W art. 11 ust. 4 u.n.p.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji mowa była o „pisemnym oświadczeniu". W wyniku nowelizacji skreślono wyraz „pisemnie". Z treści przepisu nie wynika, że złożenie ww. oświadczenia jest fakultatywne, aczkolwiek we wzorze oświadczenia została zawarta informacja, że jego złożenie jest dobrowolne. Wykonawca powinien zatem przedłożyć osobie uprawnionej ww. oświadczenie i to ona decyduje o jego ewentualnym złożeniu. Trzeba jednak odnotować, że w literaturze pojawiają się również opinie, że sformułowanie „osoba uprawniona, przed uzyskaniem nieodpłatnej pomocy prawnej składa pisemne oświadczenie" stawia pod znakiem zapytania dobrowolność tej czynności (Wegner i Wróblewski 2021: 13). W związku ze znowelizowanym brzmieniem art. 11 ust. 5 u.n.p.p., zgodnie z którym do ww. oświadczenia stosuje się odpowiednio m.in. art. 4 ust. 2 zdanie trzecie, należy skonstatować, że w przypadku korzystania z pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość osoba uprawniona składa je w formie ustnej. Ze względu na rozbudowaną treść wzoru oświadczenia z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością można stwierdzić, że w przypadku świadczenia pomocy zdalnie nie będą one odbierane z przyczyn technicznych. W niektórych wypadkach wypowiedzenie treści oświadczenia może trwać dłużej niż sama usługa. Bardziej racjonalne wydaje się uchylenie art. 11 ust. 4 u.n.p.p. niż pozostawienie w obrocie prawnym przepisu, który w praktyce nie będzie przestrzegany, tym bardziej że ustawodawca nie wymaga przedkładania osobom uprawnionym tego typu oświadczeń przez osoby świadczące nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, które również mogą udzielać porad prawnych.

Od dłuższego czasu w środowiskach zaangażowanych w realizację u.n.p.p. pojawiają się głosy o niedostatecznych środkach finansowych przeznaczanych na organizację systemu nieodpłatnej pomocy, w szczególności zbyt niskich wynagrodzeniach wykonawców (Daniluk 2024b: 100; Zawiślak, Kałużny 2024: 16). Z tego względu należy ocenić krytycznie przyjęte w nowelizacji maksymalne limity wydatków na funkcjonowanie u.n.p.p. w najbliższych 10 latach (2026–2035). Trzeba odnotować, że zaplanowany na rok 2026 (112 302 706 zł) i 2027 (115 222 576 zł) limit wydatków jest niższy niż ten na rok 2025 (116 024 519 zł). Nowelizacja

zakłada zwiększenie co roku kwoty maksymalnej o ok. 2,5%. Podstawę ustalenia wysokości dotacji na realizację zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej stanowi kwota bazowa, której wzrost w latach 2016–2025 należy uznać za symboliczny (ok. 18,52%) w porównaniu do inflacji, która w okresie od stycznia 2016 r. do maja 2023 r. wyniosła 41,8% (Grebla-Tarasek, Sekuła, Skóbel 2023: 4) czy wzrostu minimalnego wynagrodzenia w latach 2016–2025 o ok. 152,22%. Trafnie zauważa Rada Działalności Pożytku Publicznego, że „Utrzymywanie tak niskiego poziomu finansowania zagraża stabilności, ciągłości i jakości świadczonej pomocy" (uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej).

4. Proponowane kierunki zmian

Rozwiązaniem problemu nieefektywności i niedofinansowania systemu mogłaby być zmiana algorytmu podziału punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, który jest niedostosowany do liczby mieszkańców powiatów (Izdebski 2024: 128). Kryterium demograficzne powinno zostać zastąpione kryterium liczby udzielonych świadczeń. W celu określenia liczby punktów na obszarze danego powiatu, można zastosować mechanizm oparty na jednolitej normie poradniczej. Liczbę punktów wyznaczałoby się poprzez podzielenie łącznej liczby świadczeń udzielonych w systemie w określonym przedziale czasu przez optymalną liczbę świadczeń przypadających na jeden punkt, czyli przez jednolitą normę poradniczą. Pozwoliłoby to określić ogólną liczbę punktów w skali kraju. Następnie w analogiczny sposób można byłoby rozdzielić punkty na województwa i w dalszej kolejności na poszczególne powiaty. Liczba punktów przypadających na dany powiat wynikałaby z podzielenia całkowitej liczby udzielonych tam świadczeń przez jednolitą normę poradniczą. Tak skonstruowany system zapewniałby bardziej równomierny i sprawiedliwy dostęp do usług, ponieważ liczba punktów wynikałaby z rzeczywistych potrzeb społecznych. Jednocześnie ograniczone zostałoby występowanie dyżurów, w trakcie których nie zgłaszają się klienci (szerzej Daniluk 2025a: 284–287).

Likwidacja części punktów pozwoliłaby przekierować przeznaczone na funkcjonowanie systemu środki na działalność pozostałych punktów. Wykonawcy otrzymywaliby wynagrodzenie za faktycznie wykonaną pracę, a nie w głównej mierze za gotowość do jej świadczenia. Obecnie obciążenie punktów w skali kraju jest bardzo nierównomierne, a wynagrodzenie wykonawców jest niezależne od liczby udzielonych świadczeń. Zmiana wskaźnika ustalania liczby punktów pozwoliłaby zniwelować zróżnicowanie w liczbie wykonywanych usług w poszczególnych punktach.

W środowisku organizacji pozarządowych słusznie postuluje się odejście od składania przez beneficjentów oświadczeń majątkowych na rzecz weryfikacji uprawnień na podstawie numeru PESEL – na przykład w odniesieniu do określonego kryterium dochodowego. Weryfikacja klientów po numerze PESEL pozwoliłaby również ograniczyć liczbę osób nadużywających systemu, co w jeszcze większym stopniu się pogłębi po wprowadzeniu powszechnej możliwości uzyskania pomocy za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (Zawiślak, Kałużny 2024: 9).

5. Zakończenie

Ustawa z 5 sierpnia 2025 r. o zmianie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej nie rozwiązuje w zasadzie żadnych problemów związanych z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy. Jej uchwalenie wynikało z konieczności zapewnienia finasowania u.n.p.p. na kolejne 10 lat. Projektodawcy zakładają zwiększenie frekwencji w punktach, a co za tym idzie podniesienie ich efektywności. Możliwości punktów są obecnie wykorzystywane w ok. 30%. Zmiana istniejącego stanu rzeczy wymaga jednak kompleksowej reformy systemu nieodpłatnej pomocy, np. poprzez zmianę algorytmu podziału punktów, zmniejszenie ich liczby oraz zapewnienie właściwej lokalizacji i odpowiedniego wyposażenia. Koszty nowelizacji, zapewnienie środków technicznych pozwalających na świadczenie pomocy zdalnie zostały przerzucone na wykonawców, powiaty i organizacje pozarządowe. *Ratio legis* u.n.p.p. stanowiło zapewnienie dostępu do przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej osobom, których nie stać na poniesienie kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Tymczasem dostęp do systemu staje się coraz bardziej nieograniczony, a składane przez beneficjentów oświadczenia mają charakter iluzoryczny i pozwalają jedynie zachować pozory, że z pomocy korzystają osoby, których nie stać na odpłatną pomoc prawną. Prawdopodobnie możliwość korzystania ze świadczeń za pomocą środków porozumiewania się na odległość podniesie frekwencję w punktach, które cieszą się zainteresowaniem beneficjentów. W punktach, w których świadczy się niewiele usług, taki stan nie ulegnie znacząco zmianie. Możliwości równomiernej rejestracji zgłoszeń osób uprawnionych na wizytę istnieją tylko na poziomie poszczególnych powiatów, gdyż to w ich strukturach prowadzi się ww. rejestrację. Trzeba odnotować, że znaczące różnice w liczbie udzielanych świadczeń występują nie tylko pomiędzy poszczególnymi punktami, ale również pomiędzy powiatami. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że wielu beneficjentów, którzy skorzystaliby z pomocy w punkcie, umówi się na kontakt za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, a więc prawdopodobnie spadnie liczba wizyt stacjonarnych. Biorąc pod uwagę przyjęty limit wydatków na lata 2026–2035, należy spodziewać

się dalszego pogłębiania kryzysu systemu nieodpłatnej pomocy i problemów w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania punktów w normatywnym modelu określonym w art. 8 ust. 3 u.n.p.p. (Daniluk 2025b: 132).

Wykaz skrótów

u.n.p.p. – Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Dz.U. z 2024 r. poz. 1534, tekst jednolity.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Dz.U. z 2025 r. poz. 1166.

Opracowania

Araszkiewicz, Michał, Florczak Waldemar, Grabowski Wojciech i Winczorek Jan. 2021. *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, (red.) Waldemar Florczak. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Banaszak, Bogusław. 2012. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: C.H. BECK.

Daniluk, Dawid. 2022. *Zmiany regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2*. *Przegląd Legislacyjny* 1, 135–152.

Daniluk, Dawid. 2023. Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2, 231–244.

Daniluk, Dawid. 2024a. Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego. *Samorząd Terytorialny* 7–8, 118–130.

Daniluk, Dawid. 2024b. Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 3, 99–111.

Daniluk, Dawid. 2025a. *Podział punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego a równość w dostępie do prawa. Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5, 279–288.

Daniluk, Dawid. 2025b. Normatywny model funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w teorii i w praktyce. *Zeszyty Prawnicze* 3, 113–134.

Grebla-Tarasek, Patrycja, Sekuła Katarzyna i Skóbel Bernadeta. 2023. Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016–2023. *Warto wiedzieć więcej. Analizy samorządowe* 21. Związek Powiatów Polskich.

Izdebski, Hubert. 2024. Free legal aid – a delegated task of district governments. W: *Free legal aid, theory, legal basis and practice. European standars*, (red.) Marian Grzybowski, Bogusław Przywora, Aleksandra Syryt, 121–129. Berlin: Peter Lang.

Kaczocha, Mateusz. 2016. Komentarz do art. 11. W: *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*. Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX, Dostęp: 21.08.2025.

Przywora, Bogusław. 2019. *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*. Warszawa: C.H. BECK.

Wegner, Joanna i Wróblewski Bartłomiej. 2021. Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej. *Przegląd Prawa Publicznego* 6, 5–18.

Zawiślak, Michał i Kałużny Marcin. 2024. Rekomendacje społeczne dotyczące zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wnioski z ogólnopolskiej konferencji „Ewolucja systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w Polsce", zorganizowanej przez Stowarzyszenie Sursum Corda w Krynicy-Zdroju, w dniach 18–20 września 2024 r.

Zawłocki, Robert. 2007. *Pojęcie i funkcje społecznej szkodliwości czynu w prawie karnym*. Warszawa: C.H. BECK.

Źródła internetowe

Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024. Dostęp: 30.11.2025.

Uchwała nr 69 Rady Działalności Pożytku Publicznego z dnia 27 maja 2025 roku w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Dostęp: 21.08.2025.

Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, druk nr 1202. Dostęp: 21.08.2025.

Wspólny apel do Premiera RP – Stop wyrywkowym zmianom w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej. Dostęp: 21.08.2025.