

Dawid Daniluk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn

dawid.daniluk@uwm.edu.pl

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3901-8764>

Aspekty finansowo-prawne funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kilka uwag na tle efektywności systemu

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.017>

1. Wprowadzenie

W Polsce działa prawie 1500 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zlokalizowanych na obszarze powiatów oraz miast na prawach powiatu¹. Od początku funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy istnieje problem z jego efektywnością². W 2024 r. w każdym punkcie udzie-

¹ Zob. S. Płażek, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, w: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016, s. 290–309; K. Bandarzewski, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, w: *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017, s. 17–35; B. Przywora, *Normatywny model przedśądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, s. 359–363.

² <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/pomoc-prawna-nieodplatna-potrzebuje-pomocy.html> (dostęp: 11.07.2025 r.); por. M. Świ-

lono średnio 336 świadczeń, przy czym punkty te działają w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej 4 godziny dziennie z wyjątkiem dni ustawowo wolnych od pracy. Biorąc pod uwagę liczbę dni roboczych w 2024 r. i to, że usługa nie trwa zazwyczaj dłużej niż godzinę, można skonstatować, że możliwości punktów zostały wykorzystane w ok. 30%. Przy ustalaniu liczby punktów stosuje się kryterium ludnościowe³. Mając na względzie, że wyraźnie zarysowuje się przestrzenne zróżnicowanie popytu na usługi świadczone w punktach⁴, należy zastosować inny algorytm podziału punktów, którym może być jednolita norma poradnicza, uzależniająca liczbę punktów przypadających na powiat od liczby zrealizowanych na jego obszarze świadczeń z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Celem badawczym niniejszej pracy jest analiza algorytmu ustalania liczby punktów w kontekście efektywności systemu nieodpłatnej pomocy. Tezą badawczą pracy jest przyjęcie założenia, że liczba utworzonych punktów jest nieadekwatna do zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc, a ustalanie tej liczby na podstawie kryterium ludnościowego skutkuje nieefektywnością systemu. W sfalsyfikowaniu lub potwierdzeniu sformułowanej tezy badawczej pomocne będą następujące pytania:

1. W jaki sposób ustalana jest liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego?
2. Czy popyt na usługi świadczone w ramach systemu nieodpłatnej pomocy jest przestrzennie zróżnicowany, czy jednolity?
3. Czy środki publiczne są wydatkowane w sposób powiązany z liczbą udzielanych przez wykonawców świadczeń?

stak, *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej. Wybrana problematyka*, w: *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021, s. 249.

³ Zob. A. Rogacka-Łukasik, *Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16, s. 298–299.

⁴ Zob. M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, red. W. Florczak, Kraków 2021, s. 498.

W opracowaniu posłużono się metodą formalno-dogmatyczną, historyczno-prawną oraz statystyczną.

2. Organizacja systemu nieodpłatnej pomocy

Zasady funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy reguluje ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁵. Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane „przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie” (art. 8 ust. 1 u.n.p.p.). System nieodpłatnej pomocy finansowany jest „z budżetu państwa z części będącej w dyspozycji wojewodów przez udzielanie dotacji celowej powiatom” (art. 19 ust. 1 u.n.p.p.).

Połowę punktów powiat powierza do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacjom pozarządowym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego⁶. Na każdy powiat przypadają co najmniej dwa punkty. W takim przypadku prowadzenie jednego z nich powierza się adwokatom lub radcom prawnym, a prowadzenie drugiego – organizacji pozarządowej z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeśli na powiat przypadają trzy punkty, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch z nich, z których jeden przeznacza się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Połowa punktów powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej jest przeznaczona na

⁵ Tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1534; dalej: u.n.p.p.

⁶ Na temat zakresu przedmiotowego i podmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zob. J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 9–17.

świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeśli liczba punktów powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej jest nieparzysta, mniejszą o jeden liczbę punktów przeznacza się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a większą na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Warto odnotować, że jeżeli ze strony wspólnoty samorządowej wystąpi taka potrzeba, starosta jest uprawniony, po uzyskaniu aprobaty od wojewody, do przeznaczenia większej liczby punktów na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w ramach punktów powierzonych organizacji pozarządowej (art. 11 ust. 1–1d u.n.p.p.). Takiej możliwości nie ma w odniesieniu do punktów nieodpłatnej pomocy prawnej.

Organizacje pozarządowe wybierane są corocznie w otwartych konkursach ofert, przeprowadzanych jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.). W przypadku gdy na konkurs nie wpłynie żadna oferta na prowadzenie punktu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego albo żadna z przedłożonych ofert nie spełni wymogów konkursowych „w części dotyczącej świadczenia w punkcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie wszystkich punktów z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej” (art. 11 ust. 2b u.n.p.p.)⁷.

W punktach powierzonych do prowadzenia radcom prawnym i adwokatom wykonawcy wskazywani są przez samorządy zawodowe. Powiaty zawierają corocznie z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi ze względu na siedzibę władz danego powiatu porozumienia dotyczące świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu (art. 10 ust. 1 u.n.p.p.).

W literaturze wskazuje się, że zastosowane rozwiązania legislacyjne można określić mianem mieszanego systemu nieodpłatnej

⁷ Na temat otwartych konkursów ofert zob. szerzej D. Daniluk, *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4, s. 91–102.

pomocy, który występuje również w innych państwach europejskich, np. w Chorwacji⁸.

3. Metodologia ustalania liczby punktów nieodpłatnej pomocy

Zgodnie z art. 8 ust. 2 u.n.p.p. na każdy powiat przypada liczba punktów odpowiadająca mnożnikowi, o którym stanowi art. 20 ust. 4 u.n.p.p. Według tego przepisu „mnożnik oblicza się w ten sposób, że liczbę mieszkańców powiatu, przyjętą według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustaloną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, dzieli się przez 25 000, z tym że nie może on być mniejszy niż 2 i większy niż 35. Mnożnik wyrażony liczbą niecałkowitą zaokrągla się do liczby całkowitej w górę, jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest równa lub wyższa niż 5, albo w dół – jeżeli pierwsza cyfra po przecinku jest niższa niż 5”. W związku z tym należy wskazać, że liczba punktów w danym powiecie nie może być mniejsza niż dwa i większa niż 35⁹.

W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy podkreślano, że efektywna realizacja założeń ustawy wymaga, aby w każdym powiecie działały co najmniej dwa punkty nieodpłatnej pomocy. Takie rozwiązanie miało na celu zarówno ułatwienie osobom uprawnionym dostępu do usług, jak i ograniczenie ryzyka wystąpienia konfliktu interesów, szczególnie w mniejszych powiatach, w których funkcjonowałyby tylko jeden punkt. Ze względu na znaczne różnice w liczbie mieszkańców między poszczególnymi powiatami i miastami na prawach powiatu – od 20 891 w powiecie sejneńskim, 22 204 – w powiecie bieszczadzkim, 23 693 – w powiecie węgorzewskim (trzy najmniejsze) do 711 332 – w m. Łodzi, 758 992 – w m. Krakowie, 1 724 404 – w m.st. Warszawie (trzy największe) – uznano, że dwa

⁸ Zob. M. Świstak, *Kierunki rozwoju systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Kilka uwag na tle propozycji zmian legislacyjnych*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023, s. 236.

⁹ Zob. O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019, s. 198.

punkty wystarczą, aby zapewnić efektywny dostęp do usług w 20% najmniejszych powiatów. Liczbę mieszkańców w powiecie łaskim, zamykającym grupę 20% najmniejszych powiatów, podzielono przez dwa, uzyskując wartość 25 344, czyli ok. 25 tysięcy. Liczba ta stała się podstawą do obliczenia tzw. mnożnika, czyli wskaźnika pozwalającego określić liczbę punktów nieodpłatnej pomocy w pozostałych powiatach. W przypadku największego powiatu – m.st. Warszawy – biorąc pod uwagę istniejącą już sieć poradnictwa, ograniczono liczbę punktów do 35, pomimo że jest to najbardziej zaludnione miasto w Polsce¹⁰. Praktyka wskazuje, że w Warszawie istnieje stosunkowo duże zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc. W 2024 r. we wszystkich stołecznych punktach wykonano łącznie 18 077 usług (stanowi to ok. 30% wszystkich usług odnotowanych w województwie mazowieckim), co daje średnią na poziomie 516 świadczeń na punkt. Z drugiej strony w trzech najmniejszych powiatach średnia liczba świadczeń na punkt wahała się od 184,5 w powiecie sejneńskim do 232 w powiecie węgorzewskim. W powiecie bieszczadzkim średnia liczba wykonanych usług wyniosła niecałe 200. Dysproporcje pomiędzy ww. jednostkami samorządu terytorialnego są zatem bardzo duże, zarówno biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców przypadających na punkt, jak i liczbę zrealizowanych świadczeń. W odniesieniu do danych ludnościowych zawartych w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy należy wskazać, że pod względem podziału punktów w jeszcze większym stopniu uległy one zmianie na niekorzyść Warszawy, gdyż według danych Głównego Urzędu Statystycznego na dzień 31 grudnia 2023 r. liczba jej mieszkańców wynosiła 1 861 599, natomiast liczba osób zamieszkujących ww. powiaty spadła, nawet o ponad 2000 osób w przypadku powiatu sejneńskiego, gdzie oscylowała na poziomie 18 645¹¹. W związku z powyższym na koniec 2023 r. na stołeczny punkt przypadało ponad 53 000 warszawiaków, a w powiecie sejneńskim niewiele ponad 9 000 mieszkańców.

¹⁰ Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, druk nr 3338, s. 26–27, <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338> (dostęp: 1.07.2025 r.).

¹¹ <https://www.gov.pl/web/nieodplatna-pomoc/wysokosc-dotacji-i-liczba-punktow-w-poszczegolnych-powiatach---podzial-na-rok-2025> (dostęp: 16.07.2025 r.).

Mechanizm ustalania tzw. mnożnika był poddawany krytyce na etapie procesu legislacyjnego przez niektóre samorządy powiatowe. Wskazywano, że punkty wyznaczane są „niezależnie od zamożności lub rozmiarów biedy na danym terenie, a także od jego powierzchni”¹². Hubert Izdebski zwraca uwagę, że 16% powiatów liczy mniej niż 50 000 mieszkańców, w tym pięć z nich liczy poniżej 30 000 mieszkańców. Niektóre powiaty nie pasują zatem do przyjętego algorytmu¹³. Jak wskazano wyżej, w najmniejszych powiatach jeden punkt przypada na ok. 10 000 mieszkańców. Niektórzy przedstawiciele nauki postrzegają uprzywilejowanie najmniejszych powiatów jako zmierzające do niwelowania nierówności w dostępie do nieodpłatnej pomocy¹⁴. W obliczu nieefektywności punktów wydaje się, że należy jednak wypracować inny model ustalania liczby punktów w powiecie, oparty na faktycznym zapotrzebowaniu na usługi w nich świadczone. W literaturze zwracano już uwagę na ten problem, wskazując, że „o ile *a priori* decyzja o przyjęciu ludnościowego kryterium alokacji nie powinna być obiektem krytyki, o tyle zachowanie *status quo* w przydziale środków *a posteriori*, wobec ewidentnych dowodów przestrzennego zróżnicowania popytu, byłoby z punktu widzenia rachunku ekonomicznego błędem”¹⁵. W tym miejscu należy odnotować, że podstawą ustalenia wysokości dotacji na realizację zadań publicznych jest kwota bazowa. Kwota dotacji stanowi dwunastokrotność iloczynu kwoty bazowej i mnożnika, a do obliczenia mnożnika stosuje się kryterium liczby mieszkańców¹⁶.

¹² Zob. B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 98.

¹³ Zob. H. Izdebski, *Free legal aid – a delegated task of district governments*, w: *Free legal aid, theory, legal basis and practice. European standards*, red. M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt, Berlin 2024, s. 128.

¹⁴ Zob. A. Deryng-Dziuk, *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jako zadanie publiczne w świetle wybranych zasad Konstytucji RP*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017, s. 228.

¹⁵ M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, op.cit., s. 498.

¹⁶ Zob. D. Daniluk, *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, nr 3, s. 105.

4. Jednolita norma poradnicza

Podobne rozwiązanie jak w przypadku ustalania liczby mandatów w okręgach wyborczych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa w wyborach do Sejmu RP¹⁷ można przyjąć przy podziale punktów na obszarze państwa, stosując jednolitą normę poradniczą (JNP). Liczbę punktów w skali Polski obliczałoby się przez podzielenie całkowitej liczby świadczeń udzielonych w ramach systemu w określonym odcinku czasowym, np. na przestrzeni 12 kolejnych miesięcy, przez JNP. Następnie taką samą metodą byłby dokonywany podział punktów pomiędzy poszczególne województwa, a w dalszej kolejności powiaty i miasta na prawach powiatu. Całkowita liczba udzielonych świadczeń w danym województwie zostałaby podzielona przez JNP. Analogicznie w jednostkach samorządu terytorialnego. W ten sposób premiuowane byłyby jednostki, w których udziela się większej liczby usług niż w innych, a zatem te, w których istnieje większe zapotrzebowanie na świadczenie nieodpłatnej pomocy. Przedstawione rozwiązanie pozwoliłoby na znaczące ograniczenie

¹⁷ Zgodnie z art. 202 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2025 r. poz. 365): „Ustalenia liczby posłów wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych oraz podziału województw na okręgi wyborcze dokonuje się według jednolitej normy przedstawicielstwa, obliczonej przez podzielenie liczby mieszkańców kraju przez ogólną liczbę posłów wybieranych w okręgach wyborczych, z uwzględnieniem [...] następujących zasad:

- 1) ułamki liczby mandatów posłów wybieranych w okręgach wyborczych równe lub większe od $\frac{1}{2}$, jakie wynikną z zastosowania jednolitej normy przedstawicielstwa, zaokrągla się w górę do liczby całkowitej;
- 2) jeżeli w wyniku postępowania, o którym mowa w pkt 1, liczba posłów wybieranych w okręgach wyborczych przewyższa liczbę wynikającą z przepisu art. 193 [do Sejmu wybiera się 460 posłów – przyp. autora], mandaty nadwyżkowe odejmuje się w tych okręgach wyborczych, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest najmniejsza. W przypadku gdy liczba posłów jest mniejsza od wynikającej z przepisu art. 193, dodatkowe mandaty przydziela się tym okręgom wyborczym, w których norma przedstawicielstwa obliczona dla okręgu wyborczego jest największa”. Mechanizm ustalania liczby mandatów na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa w przystępny sposób wyjaśnia Stanisław Gebethner, zob. idem, *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 209–210.

zjawiska tzw. pustych dyżurów, czyli sytuacji, w których wykonawca oczekuje na klienta bez świadczenia usług. Jednocześnie zapewniono by równy dostęp do nieodpłatnej pomocy, a liczba punktów byłaby dostosowana do rzeczywistych potrzeb społecznych.

Należy wziąć pod uwagę, że w niektórych powiatach liczba udzielonych świadczeń może plasować się poniżej ustalonej JNP. W związku z powyższym, podobnie jak w wyborach do Sejmu RP, w których określa się minimalną liczbę posłów wybieranych w okręgu wyborczym, należy przyjąć, że w powiecie należy utworzyć co najmniej jeden punkt.

W poniższej tabeli zaprezentowano liczbę punktów, liczbę udzielonych świadczeń oraz średnią liczbę wykonanych usług w punkcie w poszczególnych województwach w 2024 r. Potencjalną liczbę punktów obliczono w sposób przedstawiony powyżej, ustalając jednolitą normę poradniczą na poziomie 500. Po podzieleniu 499 812 udzielonych świadczeń przez jednolitą normę poradniczą uzyskujemy iloraz wielkości 999,62. Zaokrąglamy go w górę do liczby całkowitej i otrzymujemy potencjalną liczbę punktów na obszarze Polski – 1000. Po dokonaniu obliczeń w odniesieniu do wszystkich województw i po zaokrągleniu w górę do liczby całkowitej reszt po przecinku równych lub większych od połowy suma otrzymanych ilorazów dała liczbę 999. Nadwyżkowy punkt przydzielono województwu łódzkiemu, ponieważ iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP wykazał w tym województwie największą resztę.

*Tabela 1. Zestawienie liczby punktów w 2024 r.
z potencjalną liczbą punktów przy założeniu, że kryterium alokacji
stanowi liczba udzielonych świadczeń*

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych świadczeń	Średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie	Iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP	Potencjalna liczba punktów
Dolnośląskie	114	36 303	318	72,60	73
Kujawsko-pomorskie	84	27 885	332	55,77	56

Tabela 1. Zestawienie... cd.

Województwo	Liczba punktów	Liczba udzielonych świadczeń	Średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie	Iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP	Potencjalna liczba punktów
Lubelskie	80	26 546	332	53,09	53
Lubuskie	41	12 228	298	24,45	24
Łódzkie	98	31 735	324	63,47	64
Małopolskie	137	45 451	332	90,90	91
Mazowieckie	182	59 786	328	119,57	120
Opolskie	36	11 078	308	22,15	22
Podkarpackie	85	25 296	298	50,59	51
Podlaskie	49	12 995	265	25,99	26
Pomorskie	95	35 730	376	71,46	71
Śląskie	175	68 228	390	136,45	136
Świętokrzyskie	48	17 703	369	35,41	35
Warmińsko-mazurskie	60	19 960	333	39,92	40
Wielkopolskie	137	45 351	331	90,70	91
Zachodniopomorskie	68	23 357	346	46,71	47
Razem	1489	499 812	336	999,62	1000

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości¹⁸.

Z przedstawionej tabeli wynika, że popyt na nieodpłatną pomoc w poszczególnych województwach jest bardzo zróżnicowany. Średnia udzielonych w punktach świadczeń waha się od 265 w województwie podlaskim do 390 w województwie śląskim. Rozbieżności w skali wykonanych usług są również bardzo duże pomiędzy poszczególnymi punktami. Na przykład w województwie opol-

¹⁸ Zob. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024, s. 10.

skim w 2023 r. największe zainteresowanie nieodpłatną pomocą odnotowano w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej w Opolu – 614 świadczeń, a najmniejsze w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w powiecie głubczyckim – 57 świadczeń. Najwyższą średnią liczbę wykonanych usług zarejestrowano w powiecie brzeskim – 424, a najniższą w powiecie opolskim – 188¹⁹ (zaokrąglono do pełnych dziesiątek). W skali kraju są również punkty, w których odnotowuje się ponad 1000 udzielonych świadczeń, np. w Warszawie w 2024 r.²⁰ Większe zainteresowanie nieodpłatną pomocą występuje w dużych ośrodkach miejskich „niż w mniejszych miejscowościach”²¹. W związku z powyższym należy wskazać, że liczba punktów w powiecie nie powinna być uzależniona od liczby mieszkańców, ale od popytu na świadczone usługi²².

5. Zakończenie

Przeprowadzone badania wskazują, że istnieją nieskomplikowane mechanizmy pozwalające na dostosowanie podaży (liczby punktów) do zapotrzebowania na usługi z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zaproponowany wariant JNP na poziomie 500 usług pozostaje kwestią do dyskusji. Niemniej jednak wielkość ta wydaje się optymalna, gdyż obecna efektywność punktów kształtuje się na poziomie 30%. W badanym wariancie potencjalna liczba punktów zmalałaby o ok. 30%. Likwi-

¹⁹ Zob. D. Daniluk, *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 7–8, s. 124, 126.

²⁰ Zob. *Ocena*, s. 60.

²¹ A. Jakubiak-Mironczuk, *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3, s. 54–55; por. *Ocena*, s. 60; P. Ostaszewski, *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego w Polsce w przekroju powiatów – ujęcie statystyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2026, nr 1, s. 2 i n.

²² Zob. M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, op.cit., s. 484.

dacja części punktów pozwoliłaby przekierować przeznaczone na funkcjonowanie systemu środki na działalność pozostałych punktów. Dzięki temu środki publiczne miałyby szansę być wydatkowane w sposób efektywny i gospodarny. Wykonawcy otrzymywaliby wynagrodzenie za faktycznie wykonaną pracę, a nie w głównej mierze za gotowość do jej świadczenia. Ten drugi aspekt jest często podnoszony jako argument przeciwko podwyższaniu finansowania systemu. Należy jednak odnotować, że obciążenie punktów w skali kraju jest bardzo nierównomierne, a wynagrodzenie wykonawców jest niezależne od liczby udzielonych świadczeń. Zmiana wskaźnika ustalania liczby punktów pozwoliłoby zniwelować zróżnicowanie w liczbie wykonywanych usług w poszczególnych punktach.

STRESZCZENIE

Aspekty finansowo-prawne funkcjonowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kilka uwag na tle efektywności systemu

W Polsce działa ok. 1500 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, jednak ich efektywność jest niska. W 2024 r., podobnie jak w poprzednich latach, ich możliwości zostały wykorzystane jedynie w ok. 30%. Obecny algorytm podziału punktów, oparty na kryterium liczby mieszkańców, należy uznać za niewłaściwy. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy w poszczególnych powiatach jest często nieadekwatna do rzeczywistych potrzeb. Rozwiązaniem tego problemu jest zastosowanie wskaźnika opartego na liczbie wykonanych świadczeń. Poprawi to efektywność oraz gospodarność wydatkowania środków publicznych. Zmniejszenie liczby punktów pozwoli na alokację zaoszczędzonych środków do punktów, w których istnieje faktyczne zapotrzebowanie na nieodpłatną pomoc, co zapewni lepsze wykorzystanie zasobów i sprawiedliwsze wynagradzanie wykonawców.

Słowa kluczowe: efektywność; punkt nieodpłatnej pomocy prawnej; punkt nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; powiat

SUMMARY

Financial and legal aspects of the operation of free legal aid
and free civic counseling points: selected remarks
in the context of system effectiveness

In Poland, there are approximately 1,500 free legal aid and free civic counseling points, but their efficiency remains low. In 2024, as in previous years, their capacity was utilized at only around 30%. The current method of allocating these points, based on population size, should be considered inadequate. The number of aid points in individual districts often fails to reflect actual needs. A viable solution is to adopt an indicator based on the number of services actually provided. This would improve both efficiency and the cost-effectiveness of public spending. Reducing the number of points would allow savings to be redirected to areas with real demand for free assistance, ensuring better use of resources and fairer remuneration for service providers.

Keywords: efficiency; free legal aid point; free civic counseling point; district

BIBLIOGRAFIA

- Araszkiewicz M., Florczak W., Grabowski W., Winczorek J., *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, red. W. Florczak, Kraków 2021.
- Bandarzewski K., *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, w: *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płazek, Warszawa 2017.
- Daniluk D., *Efektywność wydatkowania środków publicznych na finansowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Casus województwa opolskiego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 7–8.
- Daniluk D., *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2024, nr 3.
- Daniluk D., *Otwarte konkursy ofert na powierzenie prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Uwagi de lege lata i postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 4.

- Deryng-Dziuk A., *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizację pozarządową jako zadanie publiczne w świetle wybranych zasad Konstytucji RP*, w: *Sposoby realizacji zadań publicznych*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2017.
- Gebethner S., *Wybory do Sejmu i Senatu. Komentarz do Ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019.
- Izdebski H., *Free legal aid – a delegated task of district governments*, w: *Free legal aid, theory, legal basis and practice. European standards*, red. M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt, Berlin 2024.
- Jakubiak-Mironczuk A., *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więź” 2021, nr 3.
- Ostaszewski P., *Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego w Polsce w przekroju powiatów – ujęcie statystyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2026, nr 1.
- Paxford B., Rynkun-Werner R., Wasylkowska-Michór M., *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Plażek S., *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, w: *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, red. M. Mączyński, M. Stec, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- Rogacka-Łukasik A., *Zakres zastosowania regulacji prawnej o nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr 16.
- Świstak M., *Kierunki rozwoju systemu świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Kilka uwag na tle propozycji zmian legislacyjnych*, w: *Odpowiedzialność samorządu terytorialnego w sferze socjalnej*, red. M. Stec, K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2023.
- Świstak M., *Świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone z zakresu administracji publicznej. Wybrana problematyka*, w: *Prawo do dobrego samorządu w kontekście realizacji zadań publicznych*, red. K. Małysa-Sulińska, M. Stec, Warszawa 2021.
- Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, nr 6.