

Warszawa, 18.12.2025

Nazwy podmiotów wnoszących petycję:

Fundacja Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza z siedzibą w Warszawie

Adres korespondencyjny: ul. Freta 20/24A, 00-227 Warszawa

Adres poczty elektronicznej: biuro@academiaiuris.pl

Stowarzyszenie Obywatelskiej Pomocy Prawnej z siedzibą w Olsztynie

Adres korespondencyjny: ul. K.I. Gałczyńskiego 23/28, 10-089 Olsztyn

Adres poczty elektronicznej: sopp.olsztyn@gmail.com

Stowarzyszenie Sursum Corda z siedzibą w Nowym Sączu

Adres korespondencyjny: ul. Lwowska 11, 33-300 Nowy Sącz

Adres poczty elektronicznej: biuro@sc.org.pl

**Do Ministra Sprawiedliwości
Pana Waldemara Żurka**

Al. Ujazdowskie 11

00-950 Warszawa

P E T Y C J A

Na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) składamy petycję dotyczącą:

**REFORMY SYSTEMU NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ,
NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA OBYWATELSKIEGO I EDUKACJI PRAWNEJ
ORAZ DALSZEGO TRYBU PRAC**

Szanowny Panie Ministrze,

organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej (dalej NPP), nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (dalej NPO) oraz edukacji prawnej, w wyniku cyklu spotkań środowiskowych oraz po prekonsultacjach z Ministerstwem Sprawiedliwości i Narodowym Instytutem Wolności Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, przedstawiają niniejsze stanowisko jako podsumowanie swoich uwag, doświadczeń oraz propozycji co do dalszych prac nad reformą systemu.

Jest to stanowisko środowiskowe, oparte na dziesięcioletniej praktyce prowadzenia punktów NPP i NPO w różnych częściach kraju, przeprowadzonych badaniach, rekomendacjach z ogólnopolskich konferencji poradniczych, a także analizie dotychczasowych propozycji zmian ze strony Ministerstwa. Naszym celem jest wskazanie tych elementów proponowanej przez resort reformy, które organizacje pozarządowe popierają, oraz tych, które budzą nasze istotne zastrzeżenia i sprzeciw, a także przedstawienie możliwych, konkretnych rozwiązań umożliwiających usprawnienie systemu bez jego całkowitej przebudowy i w ramach określonych ustawą środków finansowych.

Założenia ogólne - kierunek zmian popierany przez NGO

Organizacje pozarządowe jednoznacznie podkreślają, że popierają potrzebę reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgadzają się, że obecny model w wielu aspektach wymaga dostosowania do realnych potrzeb obywateli, zmian społeczno-gospodarczych oraz postępu technologicznego. Za zasadne uznają dążenie do lepszego rozmieszczenia punktów na terenie kraju, cyfryzacji dokumentacji, podniesienia i określenia norm jakości świadczeń oraz poprawy warunków wykonywania zadań przez wykonawców.

Jednocześnie organizacje zwracają uwagę, że reforma nie powinna polegać na tworzeniu całkowicie nowego systemu od podstaw, skoro istniejący - pomimo dostrzeganych mankamentów - funkcjonuje, jest znany obywatelom, współtworzony przez samorządy, korporacje prawnicze i NGO oraz zapewnia corocznie setkom tysięcy osób efektywny i szybki dostęp do nieodpłatnej pomocy. Kierunek zmian, który zdaniem NGO należy przyjąć, powinien polegać na usprawnieniu i „remontie” obecnego systemu, a nie na jego wyburzeniu i zastąpieniu konstrukcją, której skutki praktyczne trudno dziś wiarygodnie ocenić i na co brak też adekwatnego finansowania.

Reforma - w ocenie NGO - powinna zdecydowanie zachować obywatelski charakter usług, zgodnie z deklarowaną polityką rządu opierać się na zasadzie pomocniczości oraz wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego, a także być projektowana w sposób dialogiczny, z rzeczywistym uwzględnieniem doświadczeń praktyków.

Rola organizacji pozarządowych w systemie - element do zachowania i wzmocnienia

Od początku funkcjonowania systemu NPP i NPO organizacje pozarządowe pełnią w nim rolę kluczowego i doświadczonego partnera. Od 10 lat prowadzą ponad połowę z prawie 1500 punktów, docierają do obywateli każdego powiatu z edukacją prawną oraz wnoszą - niezależnie od środków publicznych - własne zasoby rzeczowe, finansowe i osobowe.

NGO ponoszą pełną instytucjonalną odpowiedzialność za realizację zadań powierzonych im w drodze konkursów. Odpowiadają za osiąganie rezultatów i wskaźników, za prawidłowość wydatkowania środków publicznych, za bieżącą organizację pracy punktów, rekrutację, selekcję oraz nadzór nad personelem, zapewnienie zastępstw, dokumentowanie świadczeń i utrzymanie standardu jakości. W przypadku uchybień ponoszą konsekwencje finansowe, prawne i wizerunkowe, a nawet mogą zostać na 2 lata lub całkowicie zostać wykluczone z możliwości ubiegania się o kolejne zadania.

Równocześnie organizacje realizują zadania w sposób najbardziej efektywny kosztowo. Z tej samej kwoty dotacji, która w modelu publicznym pokrywa wyłącznie wynagrodzenia dla najczęściej losowo delegowanych przez korporacje wykonawców, finansują one dodatkowo obsługę księgową i administracyjną, koordynację zadania, wewnętrzne procedury jakości i szkolenia, działania informacyjne i promocyjne, doposażenie punktów, zapewnienie dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami, a także wkład rzeczowy i koszty świadczeń wolontariuszy.

Organizacje podkreślają, że ich rola nie sprowadza się do „pośrednictwa” między państwem a prawnikiem. W praktyce przejmują one istotną część obowiązków organizacyjnych i jakościowych, których ani powiaty, ani samorządy prawnicze nie są w stanie lub nie są zobowiązane wykonywać w podobnym zakresie. Z tego względu eliminowanie NGO z systemu lub ograniczanie ich roli nie tylko osłabia obywatelski wymiar usług, ale także doprowadzi do obniżenia jakości i efektywności wykorzystania środków publicznych.

Ocena przedstawionych kierunków reformy

Organizacje pozarządowe, analizując dotychczas przedstawiane przez Ministerstwo założenia reformy, dostrzegają szereg punktów wspólnych w diagnozie problemów systemu. Zgadzają się, że obecny model nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w praktyce nie spełnił pokładanych w nim nadziei i wymaga reformy. Podzielają opinię, że kryterium liczby mieszkańców jako podstawy podziału punktów nie odzwierciedla realnego zapotrzebowania i prowadzi do sytuacji, w których jedne punkty są przeciążone, podczas gdy inne pozostają niewykorzystane. Zgadzają się również, że dokumentacja wymaga uproszczenia i cyfryzacji, a standard wynagradzania wykonawców od lat nie odpowiada warunkom rynkowym, co skutkuje rotacją, odpływem doświadczonych prawników i obniżeniem jakości.

Zasadnicze wątpliwości budzi natomiast kierunek polegający na tworzeniu nowych struktur, takich jak Centra Pomocy Prawnej oraz system bonów na kwalifikowaną pomoc prawną, jako podstawowego modelu organizacji usług. W ocenie NGO takie rozwiązania wprowadzają nadmierną formalizację i dwustopniowość, która w praktyce może utrudnić, a nie ułatwić dostęp do realnej pomocy.

Przykładowo, zamiast obecnego modelu, w którym obywatel umawia się na poradę i w jednym punkcie otrzymuje zarówno informację, jak i merytoryczną pomoc, w nowym systemie miałby najpierw uzyskać ogólną informację prawną, następnie złożyć wniosek o przyznanie bonu, poczekać na decyzję administracyjną, a dopiero później znaleźć prawnika, który bon zrealizuje. Dla osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej - zadłużonych, starszych, chorych - taka ścieżka może okazać się zbyt skomplikowana i zniechęcająca, a nawet wykluczająca uzyskanie realnej pomocy, zwłaszcza w przypadkach, gdy mija nieprzekraczalny termin formalny w sprawie klienta. Formalnie system „udzieli informacji”, ale faktyczne rozwiązanie problemu może nie nastąpić.

NGO zwracają także uwagę, że projektowane rozwiązania nie zawierają gwarancji dalszego udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań na poziomie porównywalnym z dotychczasowym. W praktyce sprowadza się to do wyparcia organizacji społecznych z systemu, co byłoby sprzeczne z zasadą pomocniczości oraz z deklarowaną polityką wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego.

Dodatkowo dostępne ustawowo środki finansowe są skrajnie niewystarczające na sfinansowanie proponowanego nowego modelu, co wróży zapaść i degradację w każdym jego obszarze, a także istotny spadek dostępności do pomocy i reglamentację świadczeń specjalistycznych.

Propozycje zmian zgłaszane przez NGO

W odpowiedzi na zdiagnozowane problemy organizacje pozarządowe przedstawiają propozycje, które pozwalają - ich zdaniem - znacząco usprawnić system bez konieczności jego radykalnej przebudowy. Kluczowym elementem może być **wprowadzenie Jednolitej Normy Poradniczej**, opisanej szczegółowo w załączniku. W modelu tym liczba punktów byłaby powiązana z liczbą faktycznie udzielanych świadczeń, a nie wyłącznie z liczbą mieszkańców danego powiatu. Przy założeniu około pół miliona porad rocznie i normy pięciuset porad na punkt system generowałby około tysiąca punktów w skali kraju, przy zagwarantowaniu co najmniej jednego punktu w każdym powiecie. Pozwoliłoby to ograniczyć „puste dyżury”, wyrównać koszty jednostkowe, kierować środki tam, gdzie potrzeby są największe oraz uczynić system bardziej elastycznym i odpornym na zmiany.

Pewną wadą zaproponowanego rozwiązania będzie koncentracja usług poradniczych w dużych miastach oraz w miejscowościach, w których znajdują się starostwa powiatowe. Na terenach wiejskich o niskiej gęstości zaludnienia liczba udzielanych świadczeń będzie mniejsza niż na obszarach zurbanizowanych. Premiowane większą liczbą punktów będą przede wszystkim największe ośrodki miejskie, w których usługi poradnicze świadczą również inne podmioty, np. biura poselskie czy rzecznicy konsumentów. Ujemne skutki przyjęcia algorytmu opartego na liczbie udzielonych

świadczeń odczuwają osoby wykluczone komunikacyjnie oraz mieszkańcy obszarów wiejskich, gdzie dotychczas funkcjonujące punkty mogą zostać zlikwidowane. W związku z tym warto rozważyć wyodrębnienie z puli punktów przeznaczonych do podziału w skali kraju tzw. punktów wyrównawczych, które byłyby rozdzielane pomiędzy powiaty prowadzące punkty terenowe zlokalizowane poza siedzibami powiatów oraz w małych miejscowościach lub odpowiednio zmodyfikować algorytm (normę poradniczą) w odniesieniu do tych powiatów.

Drugą istotną propozycją jest zachowanie tygodniowego wymiaru dwudziestu godzin pracy punktu, przy jednoczesnym **odejściu od sztywnego rozkładu pięć dni po cztery godziny**. Powiaty, po konsultacjach lokalnych, mogłyby dostosowywać harmonogram do realnych potrzeb mieszkańców, w tym przewidywać dyżury popołudniowe, wieczorne lub sobotnie.

Trzecim kierunkiem jest wprowadzenie **elektronicznej, weryfikacji uprawnień do korzystania z systemu, opartej na numerze PESEL**, z wykorzystaniem istniejącej infrastruktury cyfrowej państwa. Rozwiązanie to powinno zastąpić część obciążających i nieracjonalnych oświadczeń papierowych, ograniczyć zjawisko nadużywania systemu przez obywateli, także w zakresie nadmiernego korzystania, oraz zapewnić lepsze dane statystyczne, bez nadmiernego obciążania obywateli.

NGO uważają za konieczne ustawowe zagwarantowanie, że co najmniej połowa punktów nieodpłatnej pomocy prawnej będzie powierzana organizacjom pozarządowym. Należy mieć na względzie, iż z perspektywy obywatela sam fakt korzystania z porady prawnej jest wydarzeniem mocno stresującym. Taka gwarancja nie stanowi przywileju, lecz mechanizm równowagi ustrojowej, zapewniający, że system pozostanie współtworzony przez społeczeństwo obywatelskie i że zachowana zostanie sprzyjająca jakości konkurencyjność oraz kontrola społeczna nad realizacją zadań publicznych.

Dodatkowo umiejętność prowadzenia rozmów z osobami z grup wykluczonych jest kluczowa dla efektywnej działalności systemu NPP. NGO są zdecydowanie bardziej kompetentne by tworzyć komfortowe warunki realizacji wsparcia dla osób ze szczególnymi potrzebami (m.in. takimi jak osoby z wadą słuchu, w tym osoby posługujące się PJM, osoby z zaburzeniami poznawczymi, osoby w kryzysie bezdomności, osoby niesamodzielne itp.).

Organizacje opowiadają się również zdecydowanie za **utrzymaniem i wzmocnieniem edukacji prawnej**. Wskazują, że ten komponent systemu - realizowany systemowo w całym kraju wyłącznie przez NGO - jest dobrze oceniany, pełni istotną rolę profilaktyczną i rozwijającą kulturę i świadomość prawną oraz skutecznie promuje korzystanie z punktów. Zamiast likwidacji edukacji, uzasadnione jest jej umiarkowane wzmocnienie, zarówno pod względem finansowym, jak i programowym, np. poprzez wprowadzanie corocznych priorytetów tematycznych i uwzględnienie profrekwencyjnych działań promocyjnych.

Kolejnym postulatem jest **ujednolicenie standardów i wyposażenia punktów, w tym do świadczeń zdalnych**, przy założeniu, że zapewnienie środków na ten cel oraz nadzór należą do obowiązków państwa, a nie poszczególnych wykonawców czy NGO.

Wskazane jest również **wydłużenie okresu obowiązywania umów na realizację zadań oraz z wykonawcami do minimum dwóch-trzech lat**, co pozwoliłoby ustabilizować kadry, ograniczyć rotację i sprzyjałoby długofalowemu podnoszeniu jakości.

Organizacje wskazują wreszcie na **możliwość poprawy sytuacji finansowej systemu bez zwiększania ogólnego budżetu**, poprzez racjonalizację liczby i lokalizacji punktów dzięki JNP oraz rozważenie **ustawowego zwolnienia usług w systemie NPP z VAT**, co przełożyłoby się na wyższe wynagrodzenia netto wykonawców przy niezmiennym nakładzie środków publicznych.

Propozycja dalszego trybu prac

Mając na uwadze złożoność zagadnienia oraz różnorodność interesariuszy, organizacje pozarządowe proponują, aby dalsze prace nad reformą systemu NPP i NPO były kontynuowane w formule rozszerzonego dialogu, obejmującego przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, powiatów, samorządów prawniczych, organizacji pozarządowych, praktyków oraz środowiska naukowego.

Za zasadne uważamy powołanie zespołu lub okrągłego stołu ds. reformy, którego zadaniem byłoby doprecyzowanie założeń i przeanalizowanie skutków planowanych rozwiązań. Organizacje deklarują pełną gotowość do udziału w takich pracach, przekazywania danych, analiz i doświadczeń oraz współtworzenia rozwiązań, które będą korzystne zarówno dla obywateli, jak i dla państwa.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe podtrzymują swoje poparcie dla idei reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, przy jednoczesnym sprzeciwie wobec rozwiązań, które w praktyce mogą ograniczyć dostęp obywateli do realnej pomocy, zbiurokratyzować proces, osłabić obywatelski charakter systemu oraz zmarginalizować rolę NGO.

Wyrażamy przekonanie, że wiele problemów zdiagnozowanych zarówno przez Ministerstwo, jak i przez organizacje społeczne, można skutecznie rozwiązać poprzez **modernizację istniejących rozwiązań, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli społeczeństwa obywatelskiego**, a nie przez budowanie całkowicie nowego modelu opierającego się na dodatkowych procedurach i strukturach organizacyjnych.

Zwracamy się z wnioskiem o uwzględnienie przedstawionych powyżej stanowisk i propozycji w dalszych pracach nad zmianami w systemie oraz o informowanie o kolejnych koncepcjach reformy systemu, a także **włączenie środowiska pozarządowego do dalszych prac**.

Deklarujemy gotowość do konstruktywnego współdziałania w celu wypracowania rozwiązań, które faktycznie poprawią dostęp i efektywność systemu nieodpłatnej pomocy.

Z wyrazami szacunku,

Fundacja Academia Iuris
im. Macieja Bednarkiewicza
Martyna Molenda, Wiceprezes Zarządu

Stowarzyszenie Obywatelskiej
Pomocy Prawnej
dr Dawid Daniluk, Prezes Zarządu

Stowarzyszenie Sursum Corda
Marcin Kałużny, Prezes Zarządu

Oświadczamy, że wyrażamy zgodę na ujawnienie na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego petycję lub urzędu go obsługującego danych osobowych podmiotów wnoszących petycję i sygnatariuszy petycji.

Załączniki:

- 1) Opis propozycji Jednolitej Normy Poradniczej (JNP)
- 2) Lista organizacji pozarządowych, które wyraziły poparcie treści wnoszonej petycji w formie dokumentu - prowadzących **636 punktów**, co stanowi **79,6% punktów prowadzonych przez NGO w Polsce**.