

Załącznik 1

do petycji organizacji pozarządowych z dn. 18.12.2025, dotyczącej reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej oraz dalszego trybu prac

Opis propozycji Jednolitej Normy Poradniczej

Podobne rozwiązanie, jak w przypadku ustalania liczby mandatów w okręgach wyborczych na podstawie jednolitej normy przedstawicielstwa w wyborach do Sejmu RP¹, można przyjąć przy podziale punktów na obszarze państwa, stosując jednolitą normę poradniczą (JNP). Liczbę punktów w skali Polski obliczałoby się poprzez podzielenie całkowitej liczby świadczeń udzielonych w ramach systemu w określonym odcinku czasowym, np. na przestrzeni 12 kolejnych miesięcy przez JNP. Następnie taką samą metodą dokonywany byłby podział punktów pomiędzy poszczególne województwa, a następnie 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 premiowane byłyby jednostki, w których udziela się większej liczby usług niż w innych, a zatem te, w których istnieje faktycznie większe zapotrzebowanie na świadczenie nieodpłatnej pomocy. Przedstawione rozwiązanie pozwoliłoby na znaczące ograniczenie zjawiska tzw. „pustych dyżurów”, czyli sytuacji, w których wykonawca oczekuje na klienta bez świadczenia usług. Jednocześnie zapewnionoby równy dostęp do nieodpłatnej pomocy, a liczba punktów byłaby bardziej 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

¹ Zgodnie z art. 202 § 1 ustawy z 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 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. tenże, *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.

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
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 Sprawiedliwości².

W celu zobrazowania podziału punktów w poszczególnych powiatach posłużymy się przykładem województwa opolskiego. Z braku danych o liczbie udzielonych świadczeń w 2024 r. posłużymy się danymi za 2023 r. Trzeba mieć na względzie, że z uwagi na różną liczbę udzielonych świadczeń w województwie opolskim w roku 2023 i 2024 r., iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP w tabeli 1 i tabeli 2 wynosi odpowiednio 22,15 i 22,76. W związku z tym liczba potencjalnych punktów w województwie opolskim w tabeli 1 i tabeli 2 wynosi odpowiednio 22 i 23.

Tabela 2. Zestawienie liczby punktów w województwie opolskim w 2023 r. z potencjalną liczbą punktów przy założeniu, że kryterium alokacji stanowi liczba udzielonych świadczeń

Powiat	Liczba punktów	Liczba udzielonych świadczeń	Średnia liczba udzielonych świadczeń w punkcie	Iloraz liczby udzielonych świadczeń i JNP	Potencjalna liczba punktów
m. Opole	5	1738	347,6	3,476	3
Brzeski	3	1273	424,33	2,546	3
Głubczycki	2	479	239,5	0,958	1
Kędzierzyńsko-Kozielski	4	866	216,5	1,732	2
Kluczborski	2	808	404	1,616	2
Krapkowicki	2	743	371,5	1,486	1
Namysłowski	2	618	309	1,236	1

² Zob. Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2024, s. 10.

Nyski	5	1647	329,4	3,294	3
Oleski	2	448	224	0,896	1
Opolski	5	938	187,6	1,876	2
Prudnicki	2	752	376	1,504	2
Strzelecki	3	1071	357	2,142	2
Razem	37	11381	307,59	22,762	23

Źródło: Opracowanie własne na podstawie 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. 126.

Zaproponowany wariant JNP na poziomie 500 usług pozostaje kwestią do dyskusji. Niemniej jednak wielkość ta wydaje się być optymalna, gdyż obecna efektywność punktów kształtuje się na poziomie 30%. W badanym wariancie potencjalna liczba punktów zmalałaby o ok. 30% (co odpowiada liczbie punktów NPO). Likwidacja części punktów pozwoliłaby przekierować przeznaczone na funkcjonowanie systemu środki na działalność pozostałych punktów. W ten sposób środki publiczne miałyby szansę być wydatkowane w sposób efektywny i gospodarny. Wykonawcy otrzymywaliby wynagrodzenie za faktycznie wykonaną pracę, a nie w 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 pozwoliłaby zniwelować zróżnicowanie w liczbie wykonywanych usług w poszczególnych punktach. Poza tym wykonawcy mieliby motywację do dokumentowania udzielonych świadczeń. Większa liczba wykonanych świadczeń przekładałaby się na większą liczbę punktów pomocy w powiecie. Obecnie liczba kart nieodpłatnej pomocy w systemie może nie odzwierciedlać rzeczywistej skali wykonanych usług.