

OCENA MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Z REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU
NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ,
NIEODPŁATNEGO PORADNICTWA
OBYWATELSKIEGO ORAZ EDUKACJI
PRAWNEJ ZA ROK 2025



Ministerstwo
Sprawiedliwości



Spis treści

I.	Wprowadzenie	5
1.	Metodologia	5
2.	Struktura Oceny	6
II.	Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej	6
1.	Dotacja celowa	7
2.	Kwota bazowa	8
3.	Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	9
3.1.	Zasady określania liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	9
3.2.	Podział oraz powierzanie punktów	10
4.	Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	12
4.1.	Realizacja zadań w 2025 r.	13
4.2.	Realizacja zadań w latach 2022 - 2025	14
4.3.	Realizacja zadań w województwach w 2025 r.	16
4.4.	Realizacja zadań w województwach w latach 2024 - 2025	19
4.5.	Nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe w 2025 r.	22
5.	Koszt nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	23
6.	Charakterystyka spraw, w ramach których udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	24
6.1.	Dziedzina prawa, której dotyczyła nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie	25
6.2.	Kategorie spraw z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	27
7.	Formy nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji	31
8.	Czas przeznaczony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji	36
8.1.	Czas przeznaczony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	36
8.2.	Czas przeznaczony na prowadzoną nieodpłatną mediację	39
8.3.	Liczba spotkań mediacyjnych w ramach świadczonej nieodpłatnej mediacji	40
8.4.	Zawarcie ugody w ramach prowadzonej nieodpłatnej mediacji	41
9.	Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej	41



9.1.	Edukacja prawna w umowach z organizacjami	43
9.2.	Zakres realizowanej edukacji prawnej	43
9.3.	Tematyka zadań realizowanych z zakresu edukacji prawnej	44
III.	Osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	45
1.	Osoby, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. wg. województw i podmiotu prowadzącego	46
2.	Charakterystyka osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	49
2.1.	Wiek	49
2.2.	Płeć	50
2.3.	Wykształcenie	51
2.4.	Średni miesięczny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym	52
2.5.	Źródło dochodu w gospodarstwie domowym	53
2.6.	Liczba członków gospodarstwa domowego	55
2.7.	Miejsce zamieszkania	56
3.	Formy szczególnie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.	57
IV.	Ocena osób uprawnionych	58
1.	Ocena jakości udzielonych porad	59
2.	Źródło informacji o działalności punktów	62
V.	Kontrole i analizy przeprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2025 r.	63
1.	Ocena funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie ciągłości organizacyjnej i dostępności usług na poziomie powiatów	63
2.	Analiza przyczyn rezygnacji organizacji pozarządowych z realizacji zadań w systemie pomocy prawnej oraz podstaw wykreśleń z wojewódzkich list	65
3.	Analiza udziału adwokatów i radców prawnych w realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym	69
4.	Kwalifikacje wykonawców w systemie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	69
5.	Ocena zróżnicowania skali świadczenia nieodpłatnej pomocy przez organizacje pozarządowe	71
6.	Analiza stabilności poziomu wynagrodzeń i form zatrudnienia wykonawców przez organizacje pozarządowe	72
7.	Praktyka stosowania kar umownych w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej	72
8.	Ocena efektywności wykorzystania czasu pracy wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	73
9.	Analiza rotacji wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	75



10.	Ocena sposobu wydatkowania środków na obsługę organizacyjno – techniczną zadań .	77
11.	Ocena zróżnicowania wykorzystania systemu nieodpłatnej pomocy w układzie powiatowym	80
12.	Standard wyposażenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego	81
13.	Ocena działań z zakresu edukacji prawnej prowadzonej przez organizacje pozarządowe	82
VI.	Wnioski i rekomendacje	84
1.	Wnioski	84
2.	Rekomendacje	86
3.	Reforma	88

I. Wprowadzenie

Niniejszy dokument stanowi ocenę dokonywaną przez Ministra Sprawiedliwości dotyczącą zadań publicznych z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiaty w porozumieniu z gminami albo samodzielnie za rok 2025 (dalej: „Ocena”), w ramach ustawowo określonych kompetencji nadzorczych i analitycznych. Podstawę prawną sporządzenia Oceny stanowi art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 44, dalej: „Ustawa”), zgodnie z którym Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za dany rok w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego.

Stosownie do treści art. 16 ust. 2 Ustawy, Minister Sprawiedliwości przekazuje informację o wynikach Oceny Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Czynność ta stanowi realizację ustawowego obowiązku informacyjnego, mającego na celu zapewnienie przejrzystości funkcjonowania systemu oraz umożliwienie bieżącej kontroli jego efektywności.

1. Metodologia

W celu rzetelnego przeprowadzenia oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2025 r., zastosowano podejście ilościowe, jak i jakościowe, jako komplementarne metody analizy danych.

Wybór metody ilościowej, w odniesieniu do Oceny, posłużył do analizy danych liczbowych. Dane te pochodziły ze sprawozdań kwartalnych oraz z centralnego systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej (dalej: „system teleinformatyczny”). Podstawą prawną do pozyskiwania sprawozdań, o których mowa, jest art. 12 ust. 1 Ustawy, zgodnie z którym starosta przekazuje co kwartał, za pośrednictwem właściwego wojewody, Ministrowi Sprawiedliwości, zbiorczą informację o wykonaniu zadań, o których mowa w art. 8 ust. 1, na obszarze powiatu w terminie do końca miesiąca następującego po zakończeniu kwartału (dalej: „sprawozdania”). Dopuszcza się przekazanie informacji pochodzących z 3% kart pomocy, o których mowa w art. 7 ust. 1, w informacji zbiorczej za kolejny kwartał.

Za pomocą metody ilościowej dokonano analizy trendów, porównań międzyokresowych (w tym w odniesieniu do lat: 2022, 2023 i 2024), a także oceny efektywności i skali korzystania z systemu. Dodatkowo, dokonano agregacji i przetwarzania danych dotyczących m.in. liczby udzielonych porad, struktury spraw według dziedzin prawa, kategorii problemów zgłaszanych przez beneficjentów, form udzielanej pomocy, czasu trwania porad oraz trybów ich realizacji.

W uzupełnieniu powyższego zastosowano metodę jakościową, która posłużyła do analizy opinii osób korzystających z systemu. Źródłem danych w tym zakresie były w szczególności ankiety ewaluacyjne wypełniane przez beneficjentów w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz za pośrednictwem narzędzi elektronicznych. Metoda ta pozwoliła na ocenę jakości świadczonych usług z punktu widzenia odbiorców pomocy, poziomu satysfakcji użytkowników, dostępności systemu oraz identyfikację potencjalnych barier i obszarów wymagających usprawnień.

W ramach Oceny, analizie poddano łącznie 1 520 sprawozdań dokumentujących wykonanie zadań w 2025 r. W celu uchwycenia dynamiki zmian oraz identyfikacji trendów systemowych, w Ocenie uwzględniono również dane za lata 2022 - 2024.

2. Struktura Oceny

Ocena obejmuje sześć rozdziałów. Rozdział I zawiera wprowadzenie do przedmiotu Oceny. W rozdziale II zaprezentowano informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2025 r. Rozdział III obejmuje charakterystykę osób korzystających z systemu. W rozdziale IV omówiono ocenę beneficjentów w zakresie otrzymanej nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Rozdział V - po raz drugi ujęty w ramach Oceny - przedstawia wyniki analiz i kontroli przeprowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2025 r. Ostatni rozdział VI, zawiera wnioski końcowe oraz rekomendacje.

II. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej

Realizacja zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (NPP), świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (NPO) oraz prowadzeniu edukacji prawnej stanowi element wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej,

powierzonych powiatom na podstawie art. 8 ust. 1 Ustawy. Zadania te mogą być wykonywane zarówno w ramach współdziałania z gminami, jak i samodzielnie przez powiat, co odzwierciedla elastyczny model organizacji systemu pomocy prawnej przyjęty przez ustawodawcę, uwzględniający lokalne uwarunkowania.

Osobami uprawnionymi do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego są osoby posiadające wysokie kompetencje, w tym (odpowiednio) adwokaci, radcowie prawni, doradcy obywatelscy oraz mediatorzy, co ma służyć zapewnieniu rzetelności i fachowości udzielanej pomocy.

1. Dotacja celowa

Zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 1 i 2 Ustawy, finansowanie zadań polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej zapewniane jest ze środków budżetu państwa, pozostających w dyspozycji wojewodów, poprzez mechanizm dotacji celowej przekazywanej powiatom.

Wysokość przedmiotowej dotacji ustalana jest corocznie przez Ministra Sprawiedliwości, działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, w trybie oraz terminach wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 138 ust. 6 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, 1844 i 1846). Procedura ta pozostaje ściśle powiązana z procesem opracowywania projektu ustawy budżetowej, co zapewnia spójność planowania finansowego na poziomie państwowym.

Jednocześnie Minister Sprawiedliwości, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu, corocznie określa - w drodze rozporządzenia - wysokość kwoty bazowej, kierując się zarówno limitami wydatków wskazanymi w art. 28 Ustawy, jak i koniecznością zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego. Na rok 2025 wysokość kwoty bazowej została ustalona na poziomie 6 104 zł, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2025 r.

Wysokość udzielonej dotacji celowej na realizację w 2025 r. zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz



edukacji prawnej została określona na poziomie: 108 919 776 zł. Podział dotacji między poszczególne województwa kształtuje się w następujący sposób:

- dolnośląskie – 8 496 768 zł,
- kujawsko-pomorskie – 6 152 832 zł,
- lubelskie – 5 859 840 zł,
- lubuskie – 3 003 168 zł,
- łódzkie – 7 178 304 zł,
- małopolskie – 10 034 976 zł,
- mazowieckie – 13 331 136 zł,
- opolskie – 2 636 928 zł,
- podkarpackie – 6 226 080 zł,
- podlaskie – 3 589 152 zł,
- pomorskie – 6 958 560 zł,
- śląskie – 12 598 656 zł,
- świętokrzyskie – 3 515 904 zł,
- warmińsko-mazurskie – 4 394 880 zł,
- wielkopolskie – 10 034 976 zł,
- zachodniopomorskie – 4 907 616 zł.

2. Kwota bazowa

Kwota bazowa w okresie ostatnich czterech lat (za wyjątkiem roku 2023) była systematycznie podnoszona. Jednocześnie należy wskazać, że Ustawa nie przewiduje mechanizmu gwarantującego waloryzację kwoty bazowej. Oznacza to, że jej podwyższenie nie następuje automatycznie w oparciu o określone wskaźniki ekonomiczne, takie jak poziom inflacji czy wzrost wynagrodzeń. Proces ustalania wysokości kwoty bazowej w latach 2022 - 2024 przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 1. Procedowanie kwoty bazowej za lata 2022 – 2025

Rok	Wnioskowana kwota bazowa	Ustalona kwota bazowa	Koszt dla Skarbu Państwa	Limit wydatków w ustawie	Limit punktów
2022	Projekt z dnia 09.06.2021 r. 5 654 zł	Rozporządzenie z dnia 30.07.2021 r. 5 500 zł	100 122 000 zł	108 373 444 zł	1 520
2023	Projekt z dnia 23.05.2022 r. 6 134 zł	Rozporządzenie z dnia 14.10.2022 r. 5 500 zł	98 538 000 zł	110 866 034 zł	1 493
2024	Projekt z dnia 06.06.2023 r. 6 342 zł	Rozporządzenie z dnia 03.10.2023 r. 5 863 zł	104 830 440 zł	113 415 953 zł	1 490
2025	Projekt z dnia 18.06.2024 r. 6 104 zł	Rozporządzenie z dnia 30.08.2024 r. 6 104 zł	108 919 776 zł	116 024 519 zł	1487

Z danych przedstawionych w tabeli 1. wynika, że kwota bazowa ustalona na 2025 r. uległa zwiększeniu o 4,1% (241 zł) w porównaniu do 2024 r.

3. Punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

3.1. Zasady określania liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Ustawodawca, kierując się potrzebą zapewnienia jednolitych i obiektywnych kryteriów organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, wprowadził normatywnie określoną, obligatoryjną metodę ustalania liczby punktów, które mogą funkcjonować na obszarze poszczególnych powiatów. Mechanizm ten został uregulowany w art. 20 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 Ustawy i opiera się na precyzyjnym algorytmie demograficznym.

Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem, liczba punktów przypadających na dany powiat odpowiada ilorazowi liczby jego mieszkańców - ustalonej według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, na podstawie danych Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego - oraz liczby 25 000. Jednocześnie ustawodawca wprowadził granice minimalne i maksymalne dla liczby punktów, wskazując, że wynik tego działania nie może być niższy niż 2 ani wyższy niż 35 punktów, co stanowi wyraz dążenia do zachowania równowagi pomiędzy dostępnością świadczonych usług, a efektywnością organizacyjną systemu.



Równolegle, art. 11 ust. 1 - 1d Ustawy, określa szczegółowe zasady powierzania prowadzenia punktów. Ustawodawca przyjął model dualny, zgodnie z którym powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego, zwanej dalej: „organizacją pozarządową”, z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze Ustawy). W sytuacjach, w których podział liczby punktów nie prowadzi do uzyskania wartości całkowitej, ustawodawca nakazuje zastosowanie zasady zaokrąglenia w górę (art. 11 ust. 1 zdanie drugie Ustawy). Ponadto ustawodawca w art. 11 ust. 1c Ustawy wprowadził zasadę funkcjonalnego zróżnicowania punktów powierzanych do prowadzenia organizacjom pozarządowym, wskazując, że połowa z nich powinna być przeznaczona na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów - na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej.

3.2. Podział oraz powierzanie punktów

Uwzględniając reguły powierzenia prowadzenia punktów adwokatom, radcom prawnym i organizacjom pozarządowym w poniższym zestawieniu tabelarycznym zaprezentowano strukturę oraz podział przyznanych punktów w latach 2022 – 2025. Z danych dokumentowanych przez koordynatorów powiatowych w systemie teleinformatycznym (typ punktu prowadzącego, adres punktu, usługa) wynika, że w 2025 roku liczba aktywnie działających punktów wynosiła 1 486.

Tabela 2. Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 – 2025 według podmiotu prowadzącego

Rok	Limit punktów	Liczba punktów	w tym punkty prowadzone przez samorządy prawnicze	w tym punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe
2022	1 517	1 515	693	822
2023	1 493	1 493	701	792
2024	1 490	1 489	697	792
2025	1 487	1 486	694	792

Z publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny danych wynika, że od kilkunastu lat liczba ludności Polski wykazuje tendencję spadkową. Trend ten, w przełożeniu na normę art. 20 ust. 4 w związku z art. 8 ust. 2 Ustawy, ma swoją konsekwencję w postaci systematycznie malejącej liczby punktów.

W 2025 r. system nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego funkcjonował w oparciu o 1 486 punktów, w tym 694 punktów zostało powierzonych do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym, co stanowi 46,7% wszystkich punktów. Pozostałe 792 punkty, a więc 53,3%, przekazano do prowadzenia organizacjom pozarządowym wyłonionym w ramach otwartych konkursów ofert z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Taka proporcja wskazuje na nieznaczną przewagę organizacji pozarządowych w realizacji zadań, przy jednoczesnym zachowaniu ustawowej zasady dualizmu podmiotowego.

Tabela 3. Liczba prowadzonych w 2025 r. punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego według podmiotu prowadzącego i województwa

Województwo	Łączna liczba punktów NPP i NPO	w tym punkty prowadzone przez samorządy prawnicze	w tym punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe
dolnośląskie	116	57	59
kujawsko-pomorskie	84	39	45
lubelskie	80	37	43
lubuskie	41	19	22
łódzkie	98	45	53
małopolskie	137	65	72
mazowieckie	182	84	98
opolskie	36	15	21
podkarpackie	85	37	48
podlaskie	49	24	25
pomorskie	95	44	51
śląskie	172	79	93
świętokrzyskie	48	20	28
warmińsko-mazurskie	59	29	30
wielkopolskie	137	61	76
zachodniopomorskie	67	33	34
Razem:	1486	688	798

Dane o wykorzystaniu w 2025 r. limitu punktów oraz o podziale punktów zostały pozyskane z systemu teleinformatycznego, w którym prócz podziału punktów dokumentowane były zmiany dotyczące podmiotów, którym powiaty powierzały prowadzenie punktów. Zmiany te umożliwia art. 11 ust. 2b i ust. 12 Ustawy. Według pierwszego z nich w przypadku gdy w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ust. 2 Ustawy, nie wpłynęła żadna oferta na powierzenie prowadzenia punktu przeznaczonego na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego albo żadna ze złożonych ofert nie spełnia wymogów konkursu w części dotyczącej świadczenia w punkcie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie wszystkich punktów z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Stosownie do ust. 12 w przypadku gdy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego dotyczyłoby powierzenie prowadzenia punktu nie zostanie wyłoniona organizacja pozarządowa do jego prowadzenia, starosta nie zawrze umowy z organizacją pozarządową albo rozwiąże umowę - stosuje się art. 10 ust. 2 Ustawy, na podstawie którego dziekan okręgowej rady adwokackiej lub dziekan rady okręgowej izby radców prawnych wskazuje odpowiednio adwokatów lub radców prawnych, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Województwami o największej liczbie punktów w 2025 r. były województwa: mazowieckie (182 punkty), śląskie (172 punkty) oraz *ex aequo* małopolskie i wielkopolskie (137 punktów). Województwa o najmniejszej liczbie punktów w 2025 r. to: opolskie (36 punktów), lubuskie (41 punktów), i świętokrzyskie (48 punktów).

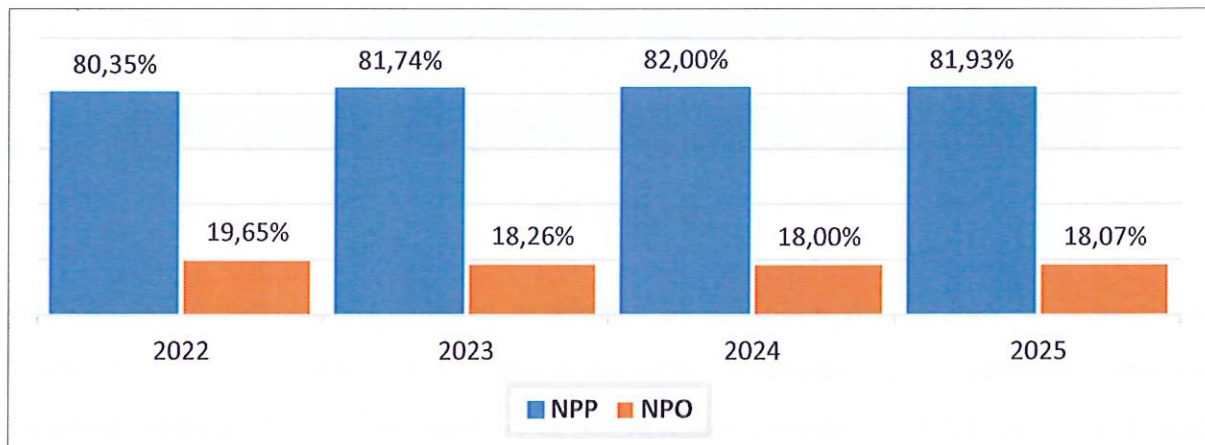
4. Realizacja zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Charakterystyka udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego obejmuje analizę liczby świadczonych w 2025 r. porad, ich struktury procentowej oraz zmian zachodzących w tym zakresie na przestrzeni okresów sprawozdawczych za lata 2022 - 2025. Porównanie danych ilościowych za 2025 r. z danymi za poprzednie lata pozwoliło na dokonanie oceny stopnia wykorzystania systemu oraz określenie tendencji dotyczących zapotrzebowania obywateli na nieodpłatne wsparcie prawne i obywatelskie.

Do analizy danych w zakresie ludności posłużono się danymi Głównego Urzędu Statystycznego opublikowanymi w dokumentach: *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2023 r. Stan w dniu 31 grudnia*¹ oraz *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2025 r. Stan w dniu 31 grudnia*².

4.1. Realizacja zadań w 2025 r.

Wykres 1. Rozkład procentowy liczby udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 - 2025



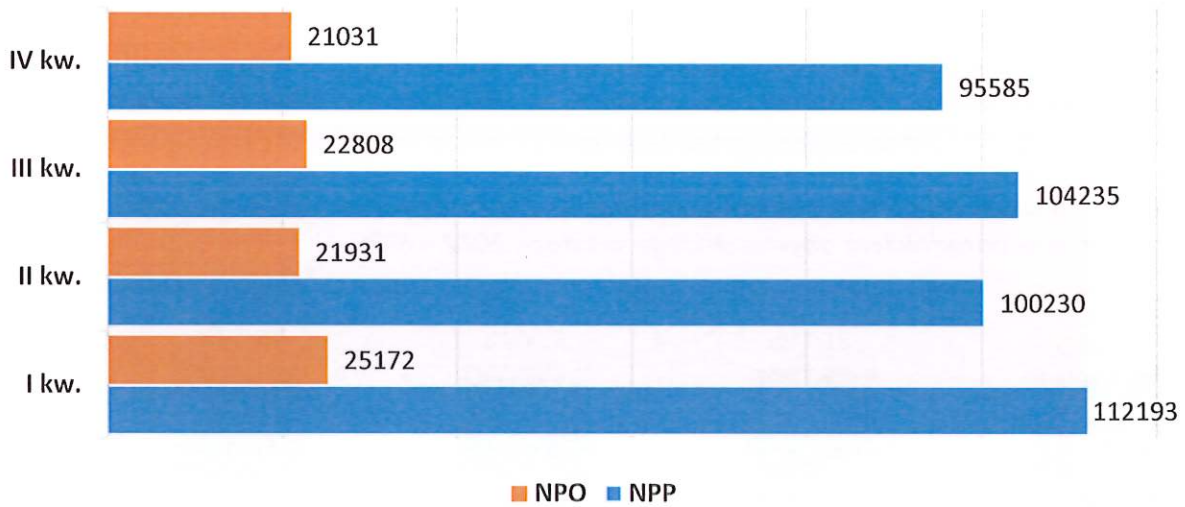
Analiza danych za lata 2022 – 2025 wskazuje, że od początku badanego okresu, głównym obszarem działalności systemu była pomoc prawna (każdorazowo powyżej 80 %).

W 2025 r. rozkład procentowy liczby udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w odniesieniu do lat poprzednich pozostał praktycznie niezmienny. W 2025 r. liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej wyniosła 412 243, a nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego 90 942, co przełożyło się odpowiednio na 81,93% oraz 18,07% wszystkich udzielonych świadczeń. Dane wskazują na względnie stabilny podział wsparcia pomiędzy dostępnymi usługami.

¹ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosc-i-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2023-r-stan-w-dniu-31-12,6,36.html> (stan na 27 maja 2026 r.)

² <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ora-ruch-naturalny-w-przekroju-terytorialnym-w-2025-r-stan-w-dniu-31-grudnia,6,40.html> (stan na 27 maja 2026 r.)

Wykres 2. Liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. z podziałem na kwartały



Analiza danych kwartalnych wskazała, że największe wykorzystanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego miało miejsce w I kwartale 2025 r. (137 365 porad), natomiast najmniejsze w IV kwartale (116 616 porad). Pomimo kwartalnych wahań liczba udzielanych świadczeń pozostawała na relatywnie stabilnym poziomie przez cały rok.

W zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej najwyższą liczbę udzielonych porad odnotowano w I kwartale 2025 r. (112 193). Podobna tendencja widoczna była w przypadku nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W I kwartale udzielono 25 172 porad obywatelskich, co stanowiło najwyższy wynik w roku.

4.2. Realizacja zadań w latach 2022 - 2025

Tabela 4. Liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 - 2025

Rok	Liczba udzielonych NPP i NPO	w tym NPP	w tym NPO	NPP - %	NPO - %
2022	459 779	369 443	90 336	80,35%	19,65%
2023	509 165	416 200	92 965	81,74%	18,26%
2024	499 812	409 847	89 965	82,00%	18,00%
2025	503 185	412 243	90 942	81,93%	18,07%

Z analizy danych sprawozdawanych za 2025 r. wynika, że w okresie od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. udzielono 503 185 porad, z czego nieodpłatna pomoc prawna stanowiła 81,93% (412 243 porad), zaś usługi nieodpłatnego poradnictwa prawnego 18,07% (90 942).

W porównaniu z 2024 r., w 2025 r. udzielono o 3 373 porad więcej, co stanowiło wzrost o 0,67%. Jednakże z uwagi na to, że na koniec 2025 r. liczba ludności Polski wyniosła o ponad 156 tys. mniej (37 332,5 tys.) niż na koniec 2024 r. (37 489,1), to rzeczywisty wzrost porad prawnych udzielonych w 2025 r. był nieco większy i wynosił 1,1%.

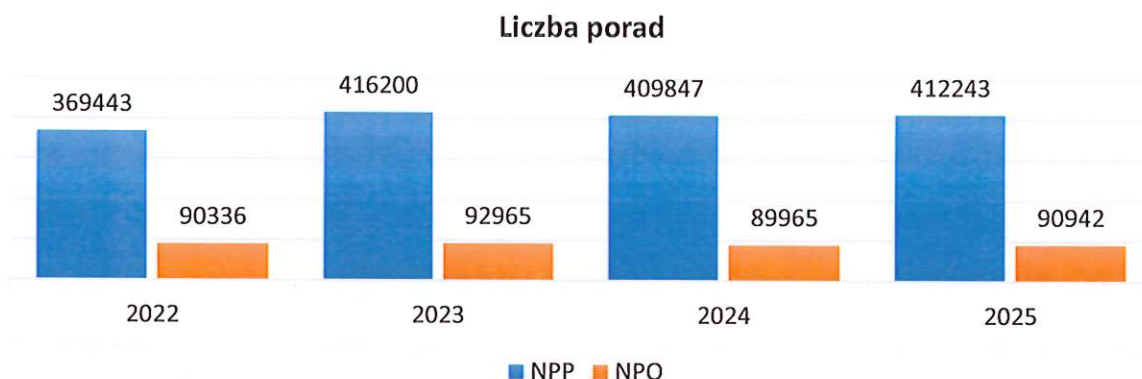
Tabela 5. Liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 - 2025 w przeliczeniu na tys. ludności

Rok	Liczba udzielonych NPP i NPO	Liczba Ludności w tys. (stan na koniec roku)	Liczba porad na tys. ludności
2022	459 779	37 766,3	12,17
2023	509 165	37 636,5	13,53
2024	499 812	37 489,1	13,33
2025	503 185	37 332,5	13,48

Analiza danych dotyczących liczby udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 - 2025, w przeliczeniu na 1 tys. ludności, wskazała względną stabilizację wskaźnika korzystania z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 - 2025.

Pomimo systematycznego spadku liczby ludności w latach 2022 - 2025, poziom korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej i poradnictwa obywatelskiego utrzymał się na poziomie pomiędzy 12,17 a 13,53 porad na 1 tys. mieszkańców.

Wykres 3. Liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2022 - 2025



W odniesieniu do nieodpłatnej pomocy prawnej zaobserwowano wyraźny wzrost liczby udzielonych porad pomiędzy rokiem 2022 (369 443), a 2023 (416 200), co oznacza wzrost o około 12,7%. W roku 2024 nastąpiło jednak nieznaczne obniżenie liczby porad do poziomu 409 847 (spadek o ok. 1,5% względem roku poprzedniego). Z kolei w 2025 r. ponownie odnotowano umiarkowany wzrost do 412 243 porad (ok. 0,6% względem 2024 r.).

W zakresie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dynamika zmian była znacznie bardziej zrównoważona. Wzrost liczby porad z 90 336 w 2022 r. do 92 965 w 2023 r. (ok. 2,9%) został następnie skorygowany spadkiem w 2024 r. do poziomu 89 965 (ok. - 3,2%). W 2025 r. liczba porad ponownie wzrosła do 90 942 (ok. 1,1%). Wahania te, utrzymujące się w relatywnie wąskim przedziale, wskazują na stabilne, choć mniej dynamiczne zapotrzebowanie na tą formę wsparcia.

4.3. Realizacja zadań w województwach w 2025 r.

Istotnym z punktu widzenia diagnozy zapotrzebowania na usługi nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, była analiza danych pod kątem średniej liczby udzielonych porad w punkcie oraz w poszczególnych województwach. Dane pozwoliły na ocenę równomierności dostępu obywateli do świadczonych usług.

Średnią dzienną liczbę porad w punkcie w 2025 r. obliczono na podstawie liczby dni funkcjonowania punktów z uwzględnieniem wytycznych z art. 8 ust. 3 Ustawy. Zgodnie z tym przepisem dyżur odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu i trwa co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni, o których mowa w art. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 296).

Na tej podstawie ustalono, że w 2025 r. dyżury w punktach odbywały się przez 251 dni.

Tabela 6. Średnia roczna liczba udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w punkcie w 2025 r. w województwach

Województwo	Liczba punktów NPP i NPO	Liczba udzielonych porad	Roczna średnia liczba udzielonych porad w punkcie
dolnośląskie	116	38 620	333
kujawsko-pomorskie	84	28 677	341
lubelskie	80	25 717	321
lubuskie	41	11 777	287
łódzkie	98	32 115	328
małopolskie	137	45 792	334
mazowieckie	182	57 427	316
opolskie	36	11 586	322
podkarpackie	85	26 411	311
podlaskie	49	13 154	268
pomorskie	95	37 766	398
śląskie	172	68 417	398
świętokrzyskie	48	16 821	350
warmińsko-mazurskie	59	19 245	326
wielkopolskie	137	45 560	333
zachodniopomorskie	67	24 100	360
Razem:	1 486	503 185	339

W 2025 r. w skali kraju średnia roczna liczba udzielonych porad w punkcie w przybliżeniu wyniosła 339, zaś średnia dzienna liczba porad w punkcie wyniosła 1,35.

Wyniki te oznaczają:

- wzrost w stosunku do 2024 r., w którym średnia roczna liczba udzielonych porad w punkcie wyniosła 336, zaś średnia dzienna liczba porad w punkcie - 1,33 porady;
- niewielki spadek w stosunku do 2023 r., w którym średnia roczna liczba udzielonych porad w punkcie wyniosła 341, zaś średnia dzienna liczba porad w punkcie - 1,36 porady.

Tabela 7. Województwa z największą roczną średnią liczbą porad w punkcie w 2025 r.

Województwo	Liczba punktów NPP i NPO	Liczba udzielonych porad	Roczna średnia liczba udzielonych porad w punkcie
śląskie	172	68 417	397,8
pomorskie	95	37 766	397,5
zachodniopomorskie	67	24 100	359,7
świętokrzyskie	48	16 821	350,4
kujawsko-pomorskie	84	28 677	341,4

Tabela 8. Województwa z najniższą roczną średnią liczbą porad w punkcie w 2025 r.

Województwo	Liczba punktów NPP i NPO	Liczba udzielonych porad	Roczna średnia liczba udzielonych porad w punkcie
podlaskie	49	13 154	268,4
lubuskie	41	11 777	287,2
podkarpackie	85	26 411	310,7
mazowieckie	182	57 427	315,5
lubelskie	80	25 717	321,5

Dane dotyczące udzielonych w 2025 r. porad: nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, wskazują na wyraźne zróżnicowanie regionalne.

W 2025 r. najwyższą średnią liczbę porad w punktach odnotowano kolejno w następujących województwach: śląskie - 397,8 (68 417 porad); pomorskie - 397,5 (37 766 porad); zachodniopomorskie - 359,7 (24 100 porad); świętokrzyskie - 350,4 (16 821 porad) oraz kujawsko-pomorskie - 341,4 (28 677 porad). Łącznie w wymienionych pięciu województwach w 2025 r. udzielono 175 781 porad, co stanowiło 35% wszystkich porad w skali całego kraju.

Województwami o najniższej rocznej (2025) średniej liczbie udzielonych porad w punktach były województwa: podlaskie z wynikiem 268,4 (13 154 porad); lubuskie - 287,2 (11 777 porad); podkarpackie - 310,7 (26 411 porad); mazowieckie - 315,5 (57 427 porad); lubelskie - 321,5 (25 717 porad). Łącznie w tych województwach udzielono 13 4486 porad, co stanowiło 27% wszystkich porad.

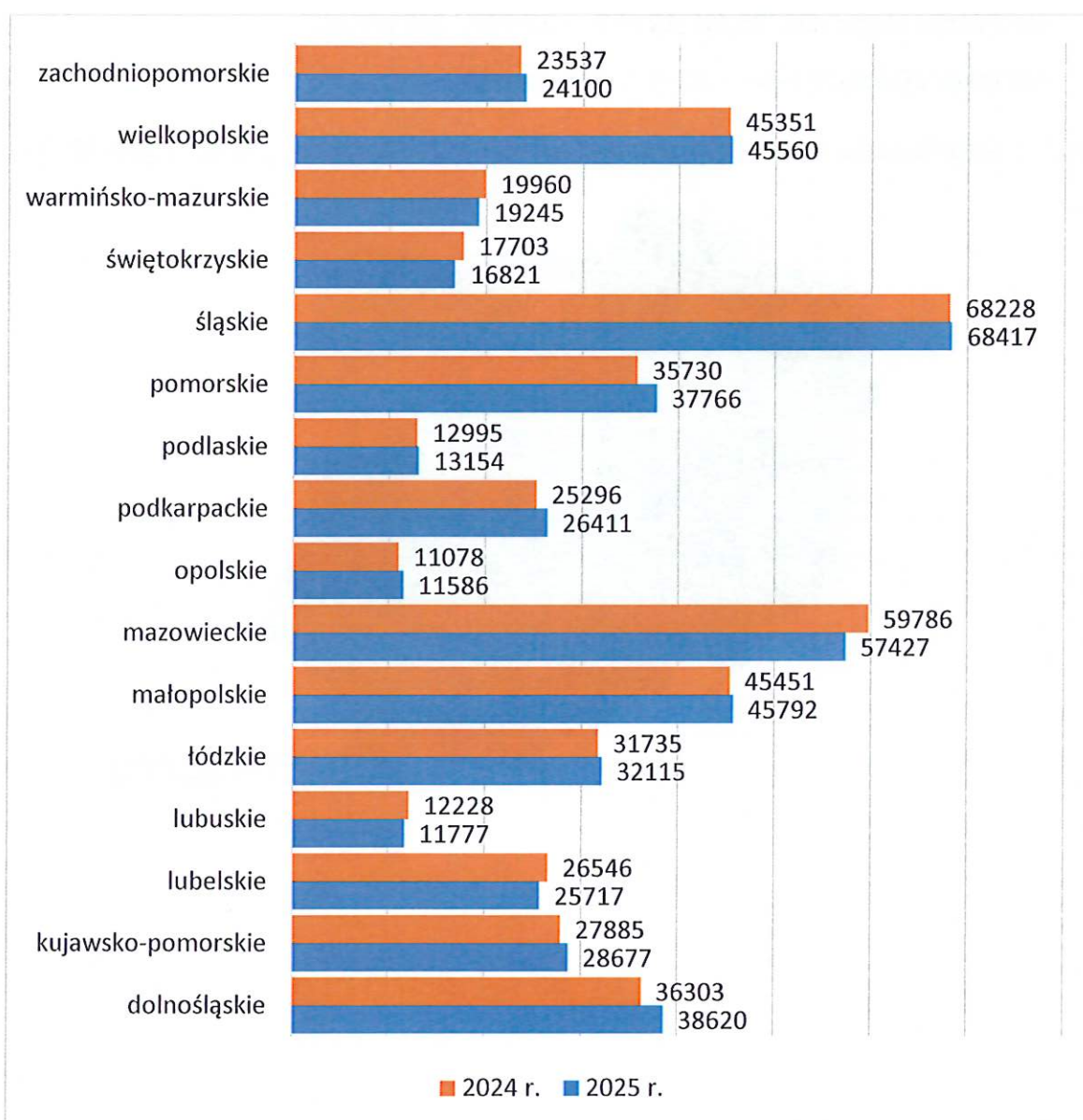
Analiza średniej rocznej liczby udzielonych porad w poszczególnych punktach ujawniła nadto znaczące różnice między wartościami skrajnymi: najwyższa średnia liczba porad w punkcie wynosi 397,8 (województwo śląskie), zaś najniższa średnia liczba porad w punkcie - 268,4

(województwo podlaskie), co daje różnicę 129,4 średniej liczby porad. Takie zróżnicowanie wskazuje na istotne dysproporcje w obciążeniu punktów oraz różny stopień korzystania z usług nieodpłatnej pomocy w zależności od regionu.

4.4. Realizacja zadań w województwach w latach 2024 - 2025

Dla celów porównawczych dokonano porównania liczby udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w latach 2024 - 2025 z uwzględnieniem podziału na województwa.

Wykres 4. Liczba udzielonych porad w województwach w latach 2024 - 2025

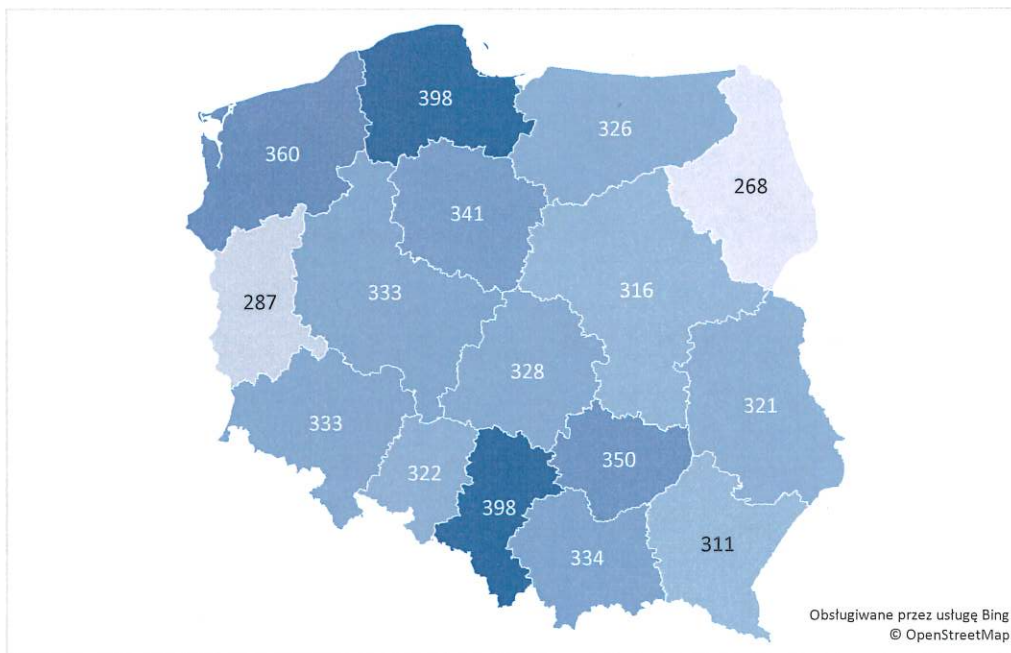


Powyższe dane wskazują na trend wzrostowy. Liczba udzielonych porad w 2025 r. w porównaniu z 2024 r. wzrosła w 11 województwach. Największy wzrost liczby udzielonych porad odnotowano kolejno w województwach: dolnośląskim (106,4%, +2 317 porad), pomorskim (105,7%, +2 036 porad) i opolskim (104,6%, + 508 porad).

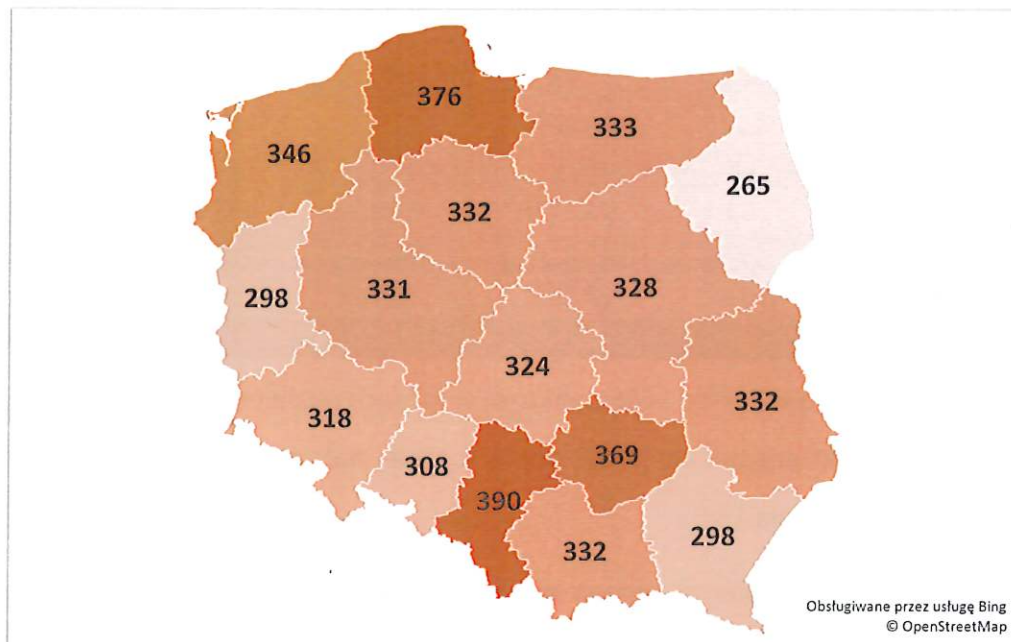
Wyjątek stanowiły województwa (nastąpił spadek liczby porad):

- świętokrzyskie: 95,0% (7 703 → 16 821, -882 porad),
- mazowieckie: 96,1% (59 786 → 57 427, -2 359 porad),
- lubuskie: 96,3% (12 228 → 11 777, -451 porad),
- warmińsko-mazurskie: 96,4% (19 960 → 19 245, -715 porad),
- lubelskie: 96,9% (26 546 → 25 717, -829 porad).

Rysunek 1. Średnia liczba udzielonych porad w punkcie w 2025 r. podziałem na województwa



Rysunek 2. Średnia liczba udzielonych porad w punkcie w 2024 r. z podziałem na województwa



Zarówno w 2024 r., jak i 2025 r. woj. pomorskie, zachodniopomorskie i śląskie, wykazywały większą intensywność korzystania z porad, natomiast województwa podlaskie, podkarpackie i lubelskie, pozostawały poniżej średniej krajowej.

Interesującym przypadkiem było województwo mazowieckie, które mimo obecności Warszawy, osiągnęło wynik niższy niż wiele innych regionów i dodatkowo w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. odnotowało spadek średniej liczby udzielonych porad w punkcie o 3,9% (328 → 316).

Tabela 9. Średnia liczba udzielonych porad w województwie, w przeliczeniu na tys. ludności w 2025 r.

Województwo	Liczba punktów NPP i NPO	Liczba udzielonych porad	Średnia liczba udzielonych porad w punkcie	Liczba ludności (tys.)	Średnia liczba udzielonych porad na tys. ludności
dolnośląskie	116	38 620	332,9	2 857,3	13,5
kujawsko-pomorskie	84	28 677	341,4	1 971,9	14,5
lubelskie	80	25 717	321,5	1 980,8	13,0
lubuskie	41	11 777	287,2	963,6	12,2
łódzkie	98	32 115	327,7	2 328,8	13,8
małopolskie	137	45 792	334,2	3 429,3	13,4
mazowieckie	182	57 427	315,5	5 505,9	10,4

opolskie	36	11 586	321,8	923,5	12,5
podkarpackie	85	26 411	310,7	2 053,8	12,9
podlaskie	49	13 154	268,4	1 126,7	11,7
pomorskie	95	37 766	397,5	2 358,4	16,0
śląskie	172	68 417	397,8	4 261,8	16,1
świętokrzyskie	48	16 821	350,4	1 147,3	14,7
warmińsko-mazurskie	59	19 245	326,2	1 339,5	14,4
wielkopolskie	137	45 560	332,6	3 471,3	13,1
zachodniopomorskie	67	24 100	359,7	1 612,7	14,9
Razem:	1 486	503 185	338,6	37 332,6	13,5

W 2025 r. funkcjonowało w Polsce 1486 punktów, w których udzielono łącznie 503 185 porad. Średnio na jeden punkt przypadało 338,6 porad rocznie, natomiast średnia liczba porad na 1000 mieszkańców wyniosła 13,5.

4.5. Nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe w 2025 r.

Zebrane dane dotyczące liczby udzielanych porad w punktach z uwzględnieniem podmiotu prowadzącego pozwoliły na ocenę zarówno skali udzielanej pomocy, jak i efektywności poszczególnych typów podmiotów świadczących usługi. Wyniki średniej rocznej liczby porad w punktach z uwzględnieniem podmiotu prowadzącego przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela 10. Średnia roczna liczba nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe w 2025 r.

Województwo	Liczba porad udzielanych w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych	Liczba porad (NPP i NPO) udzielanych w punktach prowadzonych przez NGO	Liczba punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych	Liczba punktów prowadzonych przez NGO	Średnia liczba porad udzielonych w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych	Średnia liczba porad (NPP i NPO) udzielonych w punktach prowadzonych przez NGO
dolnośląskie	22 950	15 670	57	59	403	266
kujawsko-pomorskie	15 265	13 412	39	45	391	298
lubelskie	14 625	11 092	37	43	395	258
lubuskie	6 159	5 618	21	20	293	281
łódzkie	16 934	15 181	45	53	376	286
małopolskie	26 386	19 406	65	72	406	270
mazowieckie	33 358	24 069	84	98	397	246

opolskie	6 256	5 330	15	21	417	254
podkarpackie	13 527	12 884	37	48	366	268
podlaskie	7 170	5 984	24	25	299	239
pomorskie	18 951	18 815	44	51	431	369
śląskie	36 006	32 411	79	93	456	349
świętokrzyskie	9 372	7 449	20	28	469	266
warmińsko- mazurskie	11 887	7 358	29	30	410	245
wielkopolskie	24 701	20 859	65	72	380	290
zachodnio- pomorskie	14 268	9 832	33	34	432	289
Razem:	277 815	225 370	694	792	400 (średnia)	285 (średnia)

Powyższe dane pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- we wszystkich województwach punkty powierzone do prowadzenia adwokatom/radcom prawnym są bardziej efektywne niż punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe (punkty z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego). Średnia roczna liczba porad udzielonych w punktach prowadzonych przez adwokatów/radców prawnych wyniosła 400, w porównaniu do 285 porad w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe (można domniemywać, że wynik organizacji pozarządowych zaniża niskie zainteresowanie usługą poradnictwa obywatelskiego);
- w niektórych województwach różnice w średniej liczbie udzielonych porad w punktach prowadzonych przez oba podmioty były znaczące, np. w woj. świętokrzyskim różnica wyniosła 203 porad, warmińsko-mazurskim - 165 porad, opolskim - 163 porad, mazowieckim - 151 porad.

5. Koszt nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Na podstawie informacji o wydatkowanej kwocie dotacji celowej przyznanej na realizację w latach 2022 - 2025 zadań polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej ustalono koszt systemu w przeliczeniu na poradę.

Tabela 11. Koszt systemu w przeliczeniu na poradę w latach 2022 – 2025

Rok	Liczba porad NPP i NPO	Wydatkowana kwota dotacji	Koszt systemu w przeliczeniu na poradę
2022	459 779	100 122 000 zł	217,76 zł
2023	509 165	98 538 000 zł	193,53 zł
2024	499 812	104 830 440 zł	209,74 zł
2025	503 185	107 905 693 zł	214,45 zł

W 2022 r. udzielono 459 779 porad, a wydatkowana kwota dotacji wyniosła 100 122 000 zł. Koszt systemu w przeliczeniu na jedną poradę osiągnął poziom 217,76 zł, co stanowiło najwyższą wartość w analizowanym okresie. W 2023 r. nastąpił wzrost liczby porad do 509 165, przy jednoczesnym spadku wydatkowanej kwoty dotacji do 98 538 000 zł. W efekcie koszt jednej porady obniżył się do 193,53 zł, osiągając najniższy poziom w latach 2022 – 2025.

W 2024 r. liczba porad nieznacznie zmniejszyła się do 499 812, natomiast wysokość wydatkowanej dotacji wzrosła do 104 830 440 zł. Spowodowało to wzrost kosztu jednostkowego do 209,74 zł za poradę. Tendencja ta utrzymywała się również w 2025 r., kiedy przy liczbie 503 185 porad oraz dotacji na poziomie 107 905 693 zł koszt jednej porady wzrósł do 214,45 zł.

6. Charakterystyka spraw, w ramach których udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Ustawodawca nałożył na wykonawców obowiązek dokumentowania udzielanych porad z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze Ustawy, każdy przypadek udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dokumentuje się w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (karta pomocy), przez podanie w szczególności informacji dotyczących zgłoszonej sprawy i udzielonej pomocy, dziedziny prawa, której dotyczyła ta pomoc, kategorii sprawy, formy udzielonej pomocy, czasu poświęconego na jej udzielenie i liczby wizyt osoby uprawnionej w tej samej sprawie, ogólnych informacji o osobie uprawnionej dotyczących w szczególności wieku, płci, wykształcenia, dochodu, liczby członków gospodarstwa domowego i miejsca zamieszkania oraz danych dotyczących punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia.

W kwestii realizacji zadania dokumentowania świadczonych porad, w odniesieniu do dziedziny prawa, wykonawca może wskazać więcej niż jedną odpowiedź, tj. może zaznaczyć kilka dziedzin prawa właściwych dla danej sprawy. Natomiast w zakresie kategorii sprawy wykonawca wskazuje wyłącznie jedną kategorię, odpowiadającą dominującemu charakterowi problemu przedstawionego przez osobę uprawnioną. W sytuacji, gdy zgłaszane problemy pozostają ze sobą w ścisłym związku, wykonawcy wskazują problem główny. Jeżeli natomiast osoba uprawniona przedstawia kilka odrębnych, niepowiązanych ze sobą problemów, dla każdej sprawy sporządza się odrębną kartę pomocy wraz z przypisaniem właściwej kategorii sprawy.

Podkreślenia wymaga, że każdy przypadek udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego podlega udokumentowaniu w karcie pomocy - część A. W przypadku spraw wymagających kolejnych wizyt wykonawca udzielający porady nie ma obowiązku rejestrowania nowej sprawy. W takiej sytuacji dalsze czynności realizowane są w ramach tej samej sprawy, przy jednoczesnym sporządzeniu nowej karty pomocy odnoszącej się do tej sprawy.

Na potrzeby opracowania Oceny przyjęto, że liczba udokumentowanych kart pomocy – część A, odpowiada liczbie osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

6.1. Dziedzina prawa, której dotyczyła nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie

Zgodnie z przyjętym formularzem karty pomocy, której wzór został określony w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (Dz. U. z 2025 r. poz. 317 z późn. zm.), dalej: „Rozporządzenie” za dziedziny prawa, z której udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna lub nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, uznaje się następujące dziedziny prawa:

- prawo rodzinne,
- prawo pracy,
- sprawa z zakresu działalności gospodarczej,
- prawo cywilne,

- prawo ubezpieczeń społecznych, prawa do opieki zdrowotnej,
- prawo administracyjne z wyjątkiem prawa podatkowego,
- prawo podatkowe,
- prawo karne,
- inne.

W karcie pomocy wykonawcy mogą zaznaczyć kilka odpowiedzi (kilka dziedzin prawa). Z tego względu w praktyce liczba dziedzin prawa, której dotyczy udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, przewyższa liczbę udzielonych porad.

Wykres 5. Dziedzina prawa, której dotyczyła udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2025 r.

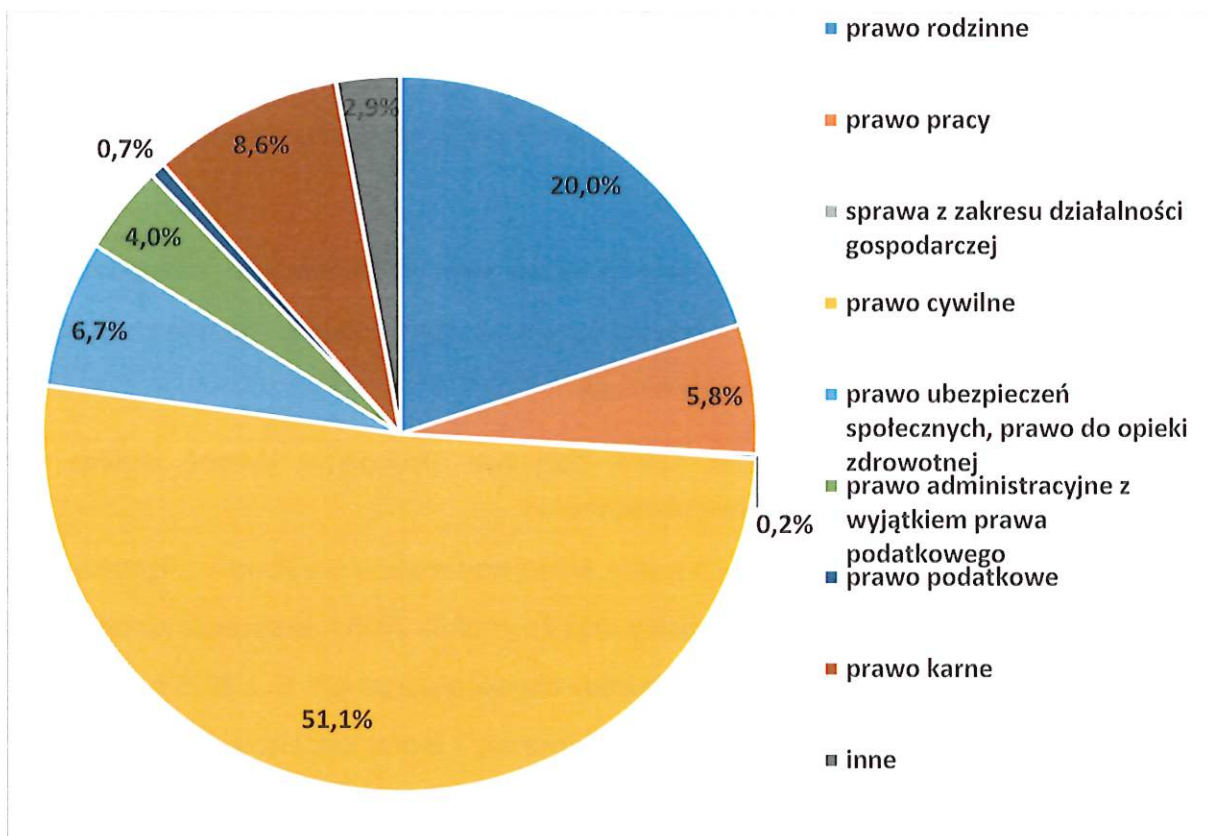


Tabela 12. Dziedzina prawa, której dotyczyła udzielana nieodpłatna pomoc prawna lub świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2025 r.

Dziedzina prawa	Liczba porad	%
prawo rodzinne	106 023	20,0%
prawo pracy	30 940	5,8%
sprawa z zakresu działalności gospodarczej	1 125	0,2%
prawo cywilne	270 368	51,1%
prawo ubezpieczeń społecznych, prawo do opieki zdrowotnej	35 232	6,7%
prawo administracyjne z wyjątkiem prawa podatkowego	21 311	4,0%
prawo podatkowe	3 742	0,7%
prawo karne	45 442	8,6%
inne	15 351	2,9%
Razem:	529 534	100%

W 2025 r. odnotowano wyraźną dominację spraw z zakresu prawa cywilnego oraz rodzinnego. Łącznie te dwie dziedziny stanowiły ponad 71% wszystkich udzielonych porad, co pokazuje, że w 2025 r. główne potrzeby obywateli koncentrowały się wokół codziennych problemów życiowych, majątkowych i rodzinnych.

Największą grupę stanowiły porady z zakresu prawa cywilnego - 270 368 spraw, co odpowiada 51,1% wszystkich porad. Drugą najliczniejszą kategorią było prawo rodzinne - 106 023 porad (20,0%), co oznacza, że co piąta udzielona porada dotyczyła problemów rodzinnych, takich jak rozwody, alimenty, kontakty z dziećmi czy kwestie opiekuńcze. Istotny udział miały również sprawy z zakresu prawa karnego - 45 442 porad (8,6%).

Mniejszy udział odnotowano w zakresie prawa administracyjnego (4,0%) oraz prawa podatkowego (0,7%). Najniższy udział miały sprawy dotyczące działalności gospodarczej - jedynie 1 125 porad (0,2%).

6.2. Kategorie spraw z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Kategoria sprawy odnosi się do sposobu klasyfikowania udzielonej porady według dziedziny prawa lub rodzaju problemu prawnego, którego dotyczy dana sprawa. Podział ze względu na kategorię służy uporządkowaniu spraw i ułatwia analizę, prowadzenie statystyk oraz kierowanie obywateli do odpowiednich specjalistów lub form pomocy.

W kontekście dokumentowania udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego czynność ta sprowadza się to do trzystopniowego

wyboru kategorii: kategorii szczegółowej, podkategorii, a w ramach podkategorii typu spraw. Dla przykładu, w ramach kategorii „lokal mieszkalny” ustawodawca wprowadził podkategorie: brak lokalu mieszkalnego, uzyskanie prawa do lokalu mieszkalnego po krewnym lub znajomym, utrata lokalu mieszkalnego, sytuacje konfliktowe, użytkowanie lokalu mieszkalnego, dysponowanie lokalem mieszkalnym, uzyskanie prawa własności do lokalu mieszkalnego, kupno lokalu mieszkalnego na rynku pierwotnym lub wtórnym, inne. W ramach podkategorii „brak lokalu mieszkalnego” do wyboru dostępne są: warunki uzyskania lokalu mieszkalnego, odmowa przyznania lokalu mieszkalnego, inne.

W przypadku, gdy porada dotyczy kilku różnych niepowiązanych ze sobą problemów, wykonawcy wypełniają osobną kartę pomocy część A oddzielnie dla każdej porady.

Załącznik nr 3 do Rozporządzenia uwzględnia następujące kategorie (ogólne) spraw:

- lokal mieszkalny,
- przestępstwa i wykroczenia,
- rodzina,
- dziedziczenie,
- opieka i kształcenie,
- własność rzeczy ruchomych i nieruchomości z wyłączeniem dziedziczenia,
- świadczenia i zasiłki,
- zadłużenia,
- roszczenia i zobowiązania finansowe,
- zatrudnienie,
- zdrowie,
- urzędy i sądy.

Tabela 13. Kategoria ogólna udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. z uwzględnieniem wartości procentowych

Kategoria ogólna	Liczba udzielonych porad	%
lokal mieszkalny	31 531	6,3%
przestępstwa i wykroczenia	41 991	8,3%
rodzina	108 159	21,5%

dziedziczenie	71 522	14,2%
opieka i kształcenie	2 583	0,5%
własność rzeczy ruchomych i nieruchomości z wyłączeniem dziedziczenia	50 802	10,1%
świadczenia i zasiłki	30 280	6,0%
zadłużenia	44 444	8,8%
roszczenia i zobowiązania finansowe	39 287	7,8%
zatrudnienie	30 146	6,0%
zdrowie	12 198	2,4%
urzędy i sądy	40 242	8,0%
Razem:	503 185	100%

W 2025 r., podobnie jak rok wcześniej, osoby uprawnione najczęściej zgłaszały się do punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w sprawach należących do kategorii: rodzina, dziedziczenie oraz własność rzeczy ruchomych i nieruchomości z wyłączeniem dziedziczenia. Kategorie te stanowiły odpowiednio 21,5%, 14,2% oraz 10,1% wszystkich spraw wykazanych w sprawozdaniach zbiorczych. Na tle dominujących kategorii relatywnie rzadziej sprawy beneficjentów dotyczyły spraw: zdrowia (2,4%), zatrudnienia (6%), świadczeń i zasiłków (6%), a najrzadziej sprawy w zakresie opieki i kształcenia (0,5).

Tabela 14. Sprawy w ramach kategorii szczegółowej, z której udzielono najwięcej nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. z uwzględnieniem wartości procentowych

Sprawy w ramach kategorii szczegółowej	Liczba porad	%
sposoby rozwiązania małżeństwa, rozwód a separacja, orzekanie o winie	18 209	3,62%
uprawnieni do dziedziczenia	17 941	3,57%
uzyskanie alimentów na dziecko	12 776	2,54%
uprawnienia i obowiązki, procedury - w postępowaniu przygotowawczym, sądowym i wykonawczym, w sprawach o wykroczenia (w tym bezpłatna pomoc tłumacza)	11 911	2,37%
procedura sądowa (w tym terminy, doręczenia, reprezentowanie przez członka rodziny, pełnomocnik z urzędu, koszty)	11 889	2,36%
wysokość alimentów, w tym podnoszenie świadczeń	9 849	1,96%
uprawnienia do sprawowania władzy rodzicielskiej (w tym władza rodzicielska, ograniczenie i pozbawienie władzy rodzicielskiej, przywracanie władzy rodzicielskiej, ustanowienie opiekuna prawnego, zastrzeżenia do sposobu wykonywania władzy rodzicielskiej)	9 406	1,87%
zasady dochodzenia roszczeń	8 373	1,66%
dział spadku	8 230	1,64%
zasiedzenie	7 581	1,51%

Formularz karty A umożliwia wybór jednej spośród 367 kategorii szczegółowych, którą wykonawcy są zobowiązani dokumentować. W 2025 r. struktura zgłaszanych problemów prawnych koncentrowała się przede wszystkim wokół spraw rodzinnych, spadkowych, proceduralnych oraz związanych z dochodzeniem roszczeń.

Najczęściej zgłaszaną kategorią spraw były sprawy związane ze sposobami rozwiązania małżeństwa, rozwodem, separacją oraz orzekaniem o winie - udzielono w tym zakresie 18 209 porad (3,62%). Na drugim miejscu znalazły się sprawy dotyczące uprawnionych do dziedziczenia (17 941 porad - 3,57%). Istotną grupę stanowiły także sprawy alimentacyjne - zarówno dotyczące uzyskania alimentów na dziecko (12 776 porad, 2,54%), jak i wysokości alimentów oraz podwyższania świadczeń (9 849 porad, 1,96%). Łącznie sprawy związane problemami alimentacyjnymi wygenerowały ponad 22 tys. porad, co potwierdza znaczenie ekonomicznych aspektów funkcjonowania rodziny jako jednego z głównych obszarów korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wysoką liczbę porad odnotowano również w sprawach związanych z procedurą karną i wykroczeniową. Kategorie obejmujące uprawnienia i obowiązki oraz procedury w postępowaniu przygotowawczym, sądowym i wykonawczym w sprawach o wykroczenia osiągnęły poziom 11 911 porad (2,37%). Niemal identyczną skalę odnotowano w zakresie ogólnej procedury sądowej, obejmującej m.in. kwestie terminów, doręczeń, pełnomocnika z urzędu czy kosztów postępowania (11 889 porad, 2,36%).

Znaczącą grupę stanowiły również sprawy związane z wykonywaniem władzy rodzicielskiej (9 406 porad, 1,87%). Istotny udział miały również sprawy majątkowe i rzeczowe. W zakresie zasad dochodzenia roszczeń udzielono 8 373 porad (1,66%), działu spadku - 8 230 porad (1,64%), natomiast zasiedzenia - 7 581 porad (1,51%).

Dane te pokazują, że beneficjenci systemu często poszukują wsparcia w sprawach dotyczących ochrony własności, regulowania stanu prawnego nieruchomości oraz rozwiązywania konfliktów majątkowych pomiędzy członkami rodziny. Ujęte ww. tabeli, 10 spośród 367 kategorii stanowią 23,09% spraw, w ramach których w 2025 r. udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

7. Formy nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji

Kolejną kategorię informacji przekazywanych Ministrowi Sprawiedliwości w sprawozdaniach stanowią dane dotyczące zakresu i form świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji.

Pierwszą i podstawową formą systemu jest usługa nieodpłatnej pomocy prawnej, której zakres został zdefiniowany w art. 3 ust. 1 Ustawy, zgodnie z którym nieodpłatna pomoc prawna obejmuje:

- 1) poinformowanie osoby fizycznej, zwanej dalej "osobą uprawnioną", o obowiązującym stanie prawnym oraz przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach, w tym w związku z toczącym się postępowaniem przygotowawczym, administracyjnym, sądowym lub sądowoadministracyjnym, lub
 - 2) wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego lub
 - 3) sporządzenie projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, lub
- 3a) nieodpłatną mediację, lub
- 4) sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę sądową.

Drugim filarem systemu jest nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, które na mocy art. 3a Ustawy obejmuje działania dostosowane do indywidualnej sytuacji osoby uprawnionej, zmierzające do podniesienia świadomości tej osoby o przysługujących jej uprawnieniach lub spoczywających na niej obowiązkach oraz wsparcia w samodzielny rozwiązywaniu problemu, w tym, w razie potrzeby, sporządzenie wspólnie z osobą uprawnioną planu działania i pomoc w jego realizacji. Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie obejmuje w

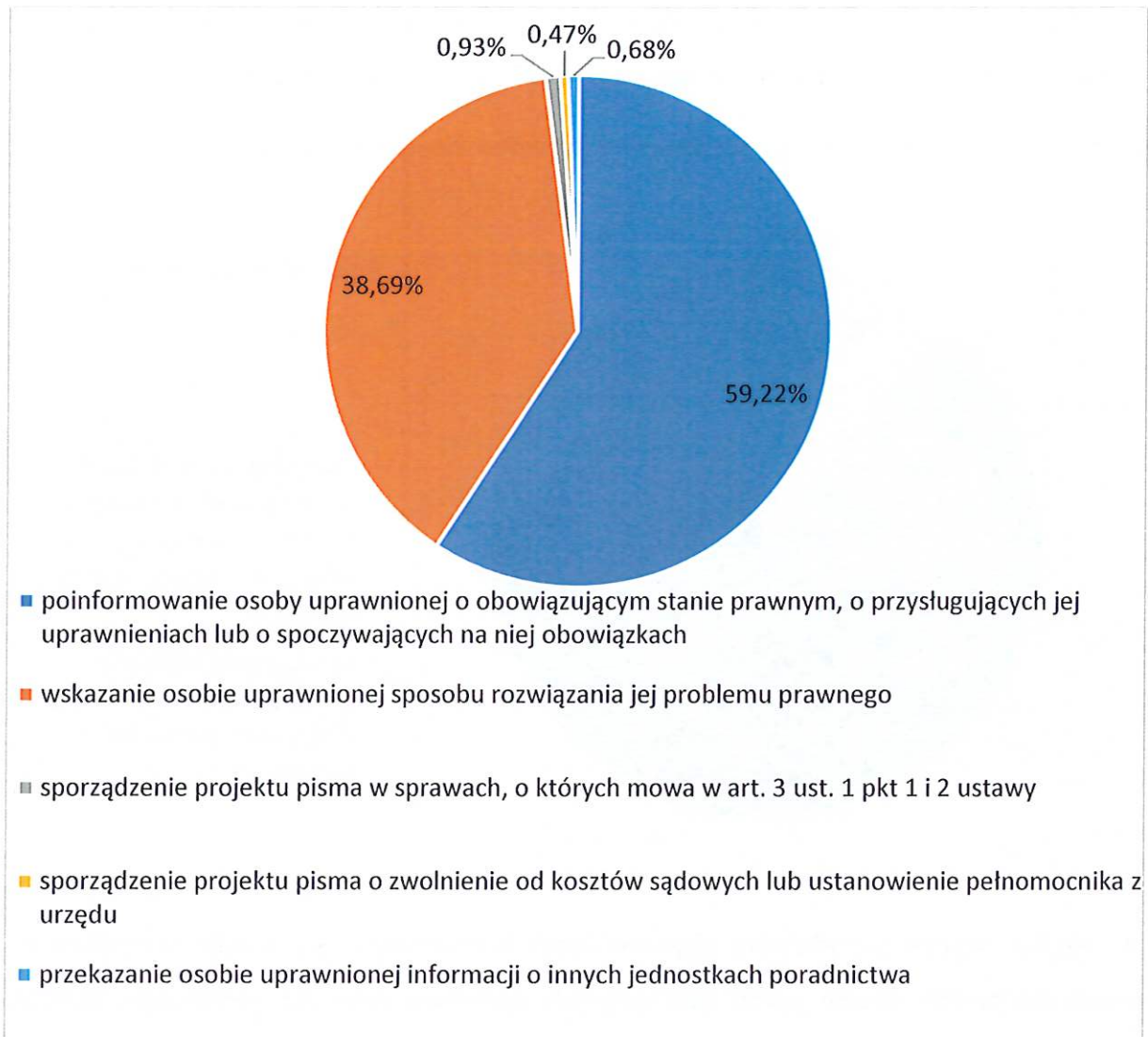
szczegółności porady dla osób zadłużonych i porady z zakresu spraw mieszkaniowych oraz zabezpieczenia społecznego.

Wspólnym elementem nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest nieodpłatna mediacja, obejmująca:

- 1) poinformowanie osoby uprawnionej o możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji oraz korzyściach z tego wynikających;
- 2) przygotowanie projektu umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji;
- 3) przygotowanie projektu wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej;
- 4) przeprowadzenie mediacji;
- 5) udzielenie pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem.

Ponadto, zgodnie z art. 5 ust. 4 Ustawy, jeżeli problem przedstawiony przez osobę uprawnioną nie może zostać rozwiązany - w całości lub części - w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności, gdy problem wykracza poza sferę *stricte* prawną, adwokat albo radca prawny zobowiązany jest poinformować tę osobę o możliwości uzyskania innego rodzaju wsparcia w jednostkach nieodpłatnego poradnictwa ujętych w wykazie sporządzonym przez starostę, o którym mowa w art. 8a. Ustawy. Wykaz ten obejmuje w szczególności jednostki świadczące poradnictwo rodzinne, psychologiczne, pedagogiczne, z zakresu pomocy społecznej, w sprawie rozwiązywania problemów alkoholowych i innych uzależnień, w sprawie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w ramach interwencji kryzysowej, dla bezrobotnych, dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, a także z zakresu praw konsumentów, praw dziecka, praw pacjenta, ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, prawa podatkowego, dla osób w sporze z podmiotami rynku finansowego i inne.

Wykres 6. Forma nieodpłatnej pomocy prawnej świadczonej w 2025 r.

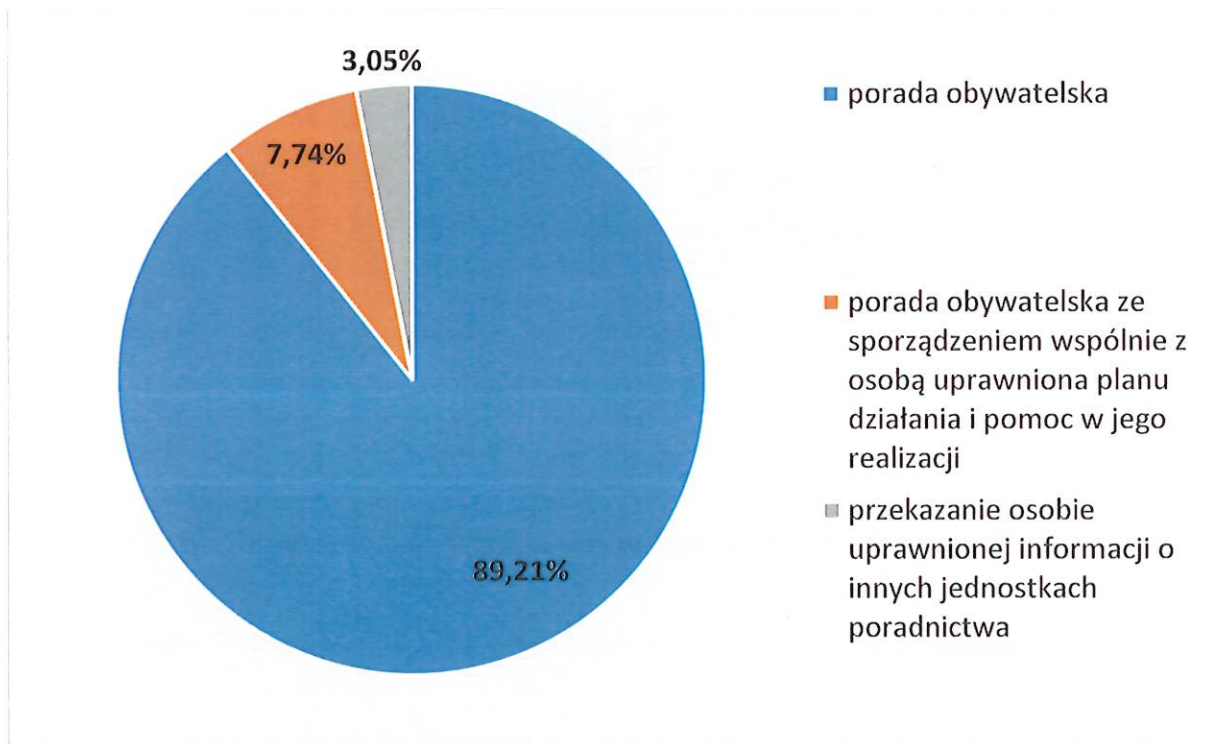


W 2025 r. dominującą formą udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej było poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach lub ciążących na niej obowiązkach. Forma ta stanowiła 59,22% wszystkich przypadków. Drugą najczęściej występującą formą było wskazanie sposobu rozwiązania problemu prawnego, obejmujące 38,69% wszystkich świadczeń. Łącznie dwie podstawowe formy pomocy - informowanie o stanie prawnym oraz wskazywanie sposobu rozwiązania problemu - stanowiły niemal 98% wszystkich udzielonych świadczeń.

Pozostałe formy pomocy występowały marginalnie. Sporządzenie projektu pisma w sprawach dotyczących udzielenia informacji prawnej lub wskazania sposobu rozwiązania problemu stanowiło jedynie 0,93% wszystkich przypadków. Jeszcze rzadziej sporządzano projekty pism

dotyczących zwolnienia od kosztów sądowych lub ustanowienia pełnomocnika z urzędu – forma ta stanowiła 0,47% świadczeń. Relatywnie niski udział stanowiło także przekazywanie informacji o innych jednostkach poradnictwa - 0,68% wszystkich świadczeń.

Wykres 7. Forma nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego świadczonego w 2025 r.



W 2025 r. system poradnictwa obywatelskiego koncentrował się przede wszystkim na udzielaniu podstawowych porad obywatelskich, natomiast działania wymagające bardziej zindywidualizowanego i długofalowego wsparcia występowały znacznie rzadziej. Struktura udzielanych świadczeń potwierdziła doradczo-wspierający charakter tej części systemu nieodpłatnej pomocy.

Największy udział w strukturze świadczeń miała standardowa porada obywatelska, która stanowiła 89,21% wszystkich form wsparcia. Drugą kategorią świadczeń była porada obywatelska obejmująca wspólne sporządzenie planu działania oraz pomoc w jego realizacji. Forma ta stanowiła 7,74% wszystkich świadczeń. Najmniejszy udział spośród wszystkich form poradnictwa obywatelskiego miało przekazywanie informacji o innych jednostkach poradnictwa - 3,05% wszystkich świadczeń, czyli 2 997 przypadków.

Wykres 8. Formy nieodpłatnej mediacji udzielonej w 2025 r.

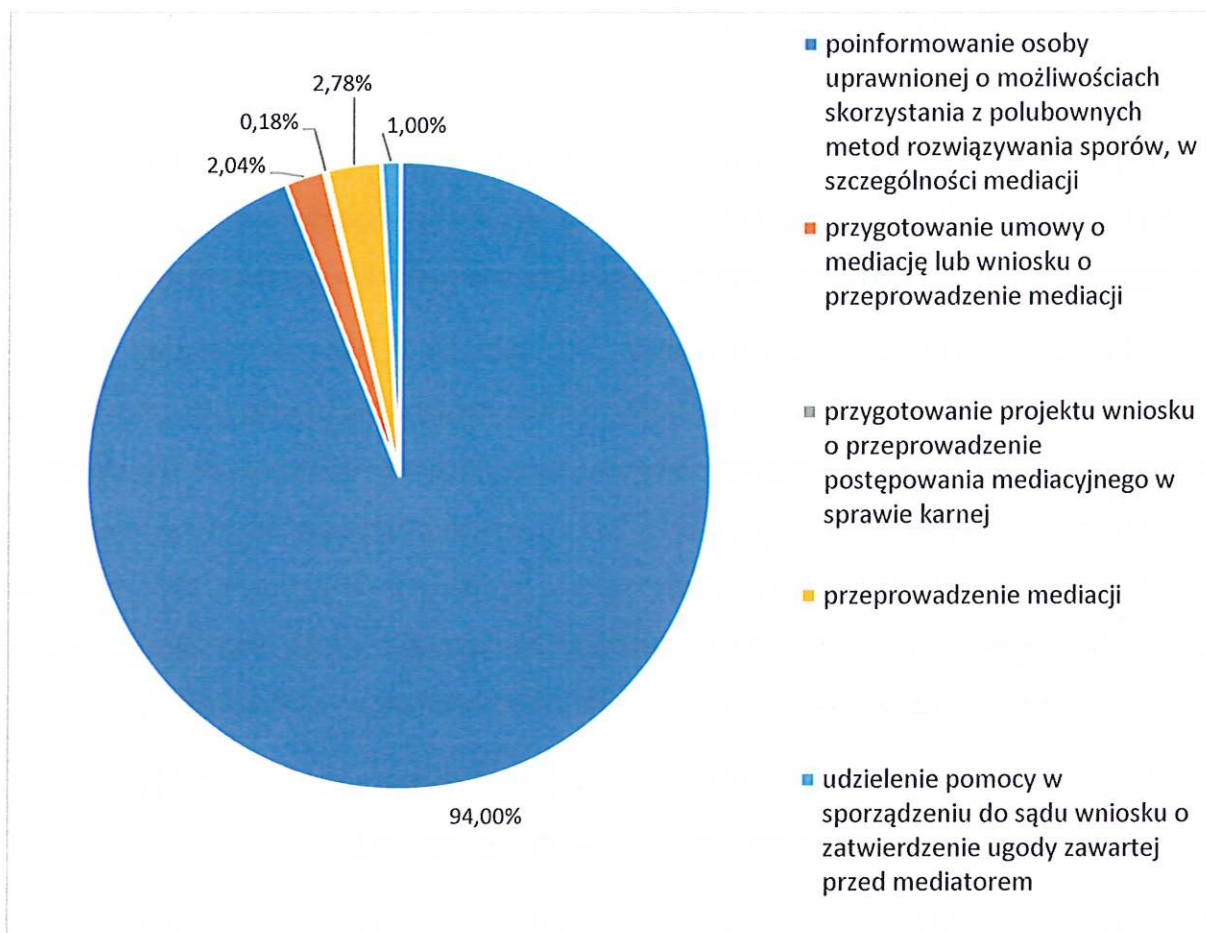


Tabela 15. Formy nieodpłatnej mediacji udzielonej w 2025 r.

Formy nieodpłatnej mediacji udzielonej w 2025 r.	Udział %	Liczba porad
poinformowanie osoby uprawnionej o możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji	94,00%	15 451
przygotowanie umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji	2,04%	336
przygotowanie projektu wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej	0,18%	30
przeprowadzenie mediacji	2,78%	457
udzielenie pomocy w sporządzeniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem	1,00%	164
Razem:	100%	16 438

Analiza danych dotyczących form nieodpłatnej mediacji wskazała, że w 2025 r. mediacja pełniła przede wszystkim funkcję informacyjno-edukacyjną, natomiast faktyczne prowadzenie postępowań mediacyjnych oraz czynności związane z formalizacją ugód miały charakter zdecydowanie marginalny. Struktura danych potwierdziła, że mediacja w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego była

wykorzystywana głównie jako instrument upowszechniania wiedzy o polubownych metodach rozwiązywania sporów, a nie jako powszechnie stosowane narzędzie końcowego rozwiązywania konfliktów.

Zdecydowanie dominującą formą było poinformowanie osoby uprawnionej o możliwościach skorzystania z polubownych metod rozwiązywania sporów, w szczególności mediacji. Forma ta stanowiła aż 94% wszystkich działań podejmowanych w ramach nieodpłatnej mediacji.

Przeprowadzenie mediacji stanowiło jedynie 2,78% wszystkich form nieodpłatnej mediacji (457 przypadków). Marginalny charakter miały również działania związane z przygotowaniem dokumentacji mediacyjnej. Przygotowanie umowy o mediację lub wniosku o przeprowadzenie mediacji stanowiło 2,04% wszystkich przypadków, natomiast przygotowanie projektu wniosku o przeprowadzenie postępowania mediacyjnego w sprawie karnej jedynie 0,18%. Niewielki udział odnotowano także w zakresie udzielania pomocy przy sporządzaniu do sądu wniosku o zatwierdzenie ugody zawartej przed mediatorem - forma ta stanowiła 1% wszystkich działań.

8. Czas przeznaczony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz nieodpłatnej mediacji

Jednym z kryteriów oceny funkcjonowania systemu pomocy prawnej jest czas poświęcony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Pomiar czasu porady dotyczy sprawy zgłoszonej podczas danej wizyty i uwzględnia łączny nakład czasu na wizytę i bezpośrednią obsługę osoby uprawnionej oraz na inne czynności, w tym analizę i sporządzanie projektu pisma.

W odniesieniu do nieodpłatnej mediacji na czas usługi wlicza się czas trwania wszystkich spotkań mediacyjnych, o których mowa w art. 4a ust. 1 pkt 4 Ustawy (z przybliżeniem do godziny).

8.1. Czas przeznaczony na udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Tabela 16. Czas poświęcony na udzieloną nieodpłatną pomoc prawną w 2025 r.

Czas przeznaczony na udzieloną NPP	Liczba udzielonej NPP	Udział %
do 15 min.	18 391	4,46%
powyżej 15 min. do 30 min.	121 504	29,47%
powyżej 30 min. do 45 min.	128 180	31,09%

powyżej 45 min. do 60 min.	116 849	28,34%
powyżej 1 godz. do 1 godz. 30 min.	20 850	5,06%
powyżej 1 godz. 30 min. do 2 godz.	5 503	1,33%
powyżej 2 godz. do 3 godz.	648	0,16%
powyżej 3 godz. do 4 godz.	261	0,06%
powyżej 4 godz. do 5 godz.	24	0,01%
powyżej 5 godz. do 6 godz.	8	0,00%
powyżej 6 godz. do 7 godz.	5	0,00%
powyżej 7 godz.	20	0,00%
Razem:	412 243	100%

Analiza danych za 2025 r. dotyczących czasu trwania nieodpłatnej pomocy prawnej wskazuje, że zdecydowana większość świadczeń charakteryzowała się średnim czasem trwania. Dominowały porady udzielane w przedziale od 15 do 60 minut, które łącznie stanowiły ponad 93% wszystkich przypadków. Największy udział miały porady trwające od 30 do 45 minut (31,09%) oraz od 15 do 30 minut (29,47%). Istotny udział miały również porady trwające od 45 do 60 minut (28,34%).

Nieodpłatne usługi przekraczające jedną godzinę były jednostkowe. Porady trwające od 1 godziny do 1,5 godziny stanowiły 5,06% wszystkich przypadków, natomiast konsultacje przekraczające 2 godziny występowały sporadycznie i łącznie nie przekroczyły 0,25% świadczeń.

Analiza danych dotyczących czasu poświęconego na udzieloną nieodpłatną pomoc prawną pozwala stwierdzić, że w praktyce system nieodpłatnej pomocy prawnej polegał przede wszystkim na udzielaniu pomocy informacyjno-doradczej, której czas trwania mieści się w przedziale od 15 do 45 minut, a w nielicznych przypadkach czas porady prawnej przekraczał 1 godzinę.

Tabela 17. Czas przeznaczony na świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2025 r.

Czas przeznaczony na świadczone NPO	Liczba udzielonej NPO	Udział %
do 15 min.	2 688	2,96%
powyżej 15 min. do 30 min.	20 156	22,16%
powyżej 30 min. do 45 min.	28 162	30,97%
powyżej 45 min. do 60 min.	32 056	35,25%
powyżej 1 godz. do 1 godz. 30 min.	5 706	6,27%
powyżej 1 godz. 30 min. do 2 godz.	1 720	1,89%
powyżej 2 godz. do 3 godz.	297	0,33%

powyżej 3 godz. do 4 godz.	150	0,16%
powyżej 4 godz. do 5 godz.	2	0,00%
powyżej 5 godz. do 6 godz.	4	0,00%
powyżej 6 godz. do 7 godz.	0	0,00%
powyżej 7 godz.	1	0,00%
Razem:	90 942	100%

Z oceny danych wynika, że świadczone w 2025 r. nieodpłatne poradnictwo obywatelskie miało nieznacznie bardziej czasochłonny charakter niż klasyczna nieodpłatna pomoc prawna. Dominowały porady trwające od 30 do 60 minut, które łącznie stanowiły ponad 66% wszystkich świadczeń (w tym zakresie czasowym, wskaźnik dla nieodpłatnej pomocy prawnej wynosił 59%). Największy udział miały konsultacje trwające od 45 do 60 minut (35,25%), a następnie od 30 do 45 minut (30,97%). Istotny udział miały również porady trwające od 15 do 30 minut (22,16%). Jednocześnie jedynie 2,96% świadczeń trwało krócej niż 15 minut, co może oznaczać, że poradnictwo obywatelskie co do zasady wymaga bardziej indywidualnego podejścia i większego zaangażowania czasowego niż standardowa informacja prawna.

Porady przekraczające jedną godzinę stanowiły łącznie około 9% wszystkich świadczeń, przy czym konsultacje trwające od 1 godziny do 1,5 godziny wypełniły 6,27% wszystkich przypadków. Świadczenia dłuższe niż 2 godziny występowały sporadycznie.

Tabela 18. Czas przeznaczony na udzieloną nieodpłatną pomoc prawną i świadczone nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2025 r.

Czas przeznaczony na udzielenie NPP i NPO	Liczba udzielonych NPP i NPO	Udział %
do 15 min.	21 079	4,19%
powyżej 15 min. do 30 min.	141 660	28,15%
powyżej 30 min. do 45 min.	156 342	31,07%
powyżej 45 min. do 60 min.	148 905	29,59%
powyżej 1 godz. do 1 godz. 30 min.	26 556	5,28%
powyżej 1 godz. 30 min. do 2 godz.	7 223	1,44%
powyżej 2 godz. do 3 godz.	945	0,19%
powyżej 3 godz. do 4 godz.	411	0,08%
powyżej 4 godz. do 5 godz.	26	0,01%
powyżej 5 godz. do 6 godz.	12	0,00%
powyżej 6 godz. do 7 godz.	5	0,00%
powyżej 7 godz.	21	0,00%
Razem:	503 185	100,00%

Analiza łącznych danych dotyczących czasu trwania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wskazuje, że system opierał się przede wszystkim na poradach trwających od 30 do 45 minut, które odpowiadały za 31,07% wszystkich świadczeń (156 342 przypadki). Niewiele niższy udział odnotowano w przedziale od 45 do 60 minut - 29,59% (148 905 świadczeń) oraz od 15 do 30 minut - 28,15% (141 660 świadczeń). Łącznie porady trwające od 15 do 60 minut stanowiły blisko 89% wszystkich udzielonych świadczeń.

Porady krótkie, trwające do 15 minut, stanowiły jedynie 4,19% wszystkich świadczeń. Jednocześnie świadczenia przekraczające jedną godzinę miały charakter zdecydowanie mniej liczny. Konsultacje trwające od 1 godziny do 1,5 godziny stanowiły 5,28% wszystkich przypadków, natomiast porady przekraczające 2 godziny występowały incydentalnie i łącznie nie przekroczyły 0,3% wszystkich świadczeń.

8.2. Czas przeznaczony na prowadzoną nieodpłatną mediację

Tabela 19. Czas przeznaczony na udzielaną nieodpłatną mediację w 2025 r.

Czas przeznaczony na udzieloną NM	Liczba spotkań mediacyjnych	Udział %
do 30 min.	15	3,28%
powyżej 30 min. do 1 godz.	123	26,91%
powyżej 1 godz. do 2 godz.	201	43,98%
powyżej 2 godz. do 3 godz.	56	12,25%
powyżej 3 godz. do 4 godz.	33	7,22%
powyżej 4 godz. do 5 godz.	8	1,75%
powyżej 5 godz. do 6 godz.	8	1,75%
powyżej 6 godz. do 7 godz.	0	0,00%
powyżej 7 godz. do 8 godz.	7	1,53%
powyżej 8 godz. do 9 godz.	0	0,00%
powyżej 9 godz. do 10 godz.	1	0,22%
powyżej 10 godz. do 11 godz.	0	0,00%
powyżej 11 godz. do 12 godz.	3	0,66%
powyżej 12 godz.	2	0,44%
Razem:	457	100,00%

W 2025 r. nieodpłatna mediacja okazała się formą wsparcia zdecydowanie bardziej czasochłonną niż nieodpłatna pomoc prawna oraz nieodpłatne poradnictwo obywatelskie. Struktura danych potwierdziła specyfikę mediacji jako procesu wymagającego aktywnego

udziału stron, wypracowania porozumienia oraz wieloaspektowego omawiania przyczyn i skutków konfliktu.

Największy udział miały spotkania mediacyjne trwające od 1 do 2 godzin, które stanowiły 43,98% wszystkich przypadków (201 spotkań). Drugą najliczniejszą kategorią były mediacje trwające od 30 minut do 1 godziny - 26,91% (123 spotkania). Istotny udział miały również mediacje trwające od 2 do 3 godzin (12,25%) oraz od 3 do 4 godzin (7,22%).

Spotkania bardzo krótkie, trwające do 30 minut, stanowiły jedynie 3,28% wszystkich mediacji. W praktyce może to oznaczać, że mediacja wymaga co najmniej podstawowego procesu negocjacyjnego i organizacyjnego, a krótkie spotkania mają charakter incydentalny, np. informacyjny lub organizacyjny.

8.3. Liczba spotkań mediacyjnych w ramach świadczonej nieodpłatnej mediacji

Tabela 20. Liczba spotkań mediacyjnych i udział procentowy w ramach świadczonej nieodpłatnej mediacji w 2025 r.

Liczba wszystkich spotkań mediacyjnych	Liczba porad	Udział %
1	350	76,59%
2	76	16,63%
3	16	3,50%
4	8	1,75%
5	1	0,22%
6	4	0,88%
7 lub więcej	2	0,44%
Razem	457	100,00%

Badanie dowodzi na wyraźną dominację spraw zakończonych na etapie pojedynczego spotkania mediacyjnego. Spośród 457 przeprowadzonych porad mediacyjnych aż 350 odbywało się podczas jednego spotkania, co stanowiło 76,59% wszystkich przypadków.

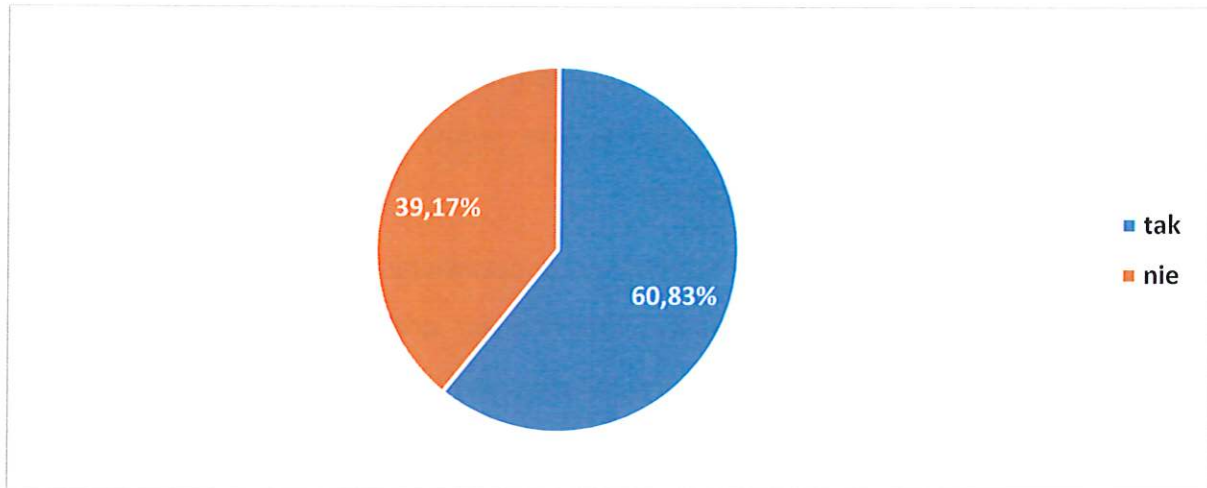
Drugą co do liczebności kategorię stanowiły mediacje obejmujące dwa spotkania - 76 porad, tj. 16,63% ogółu. Łącznie mediacje jedno i dwuspotkaniowe stanowiły 93,22% wszystkich prowadzonych postępowań mediacyjnych.

Mediacje bardziej złożone, wymagające trzech lub więcej spotkań, występowały sporadycznie. Mediacje prowadzone na trzech spotkaniach odnotowano w 16 przypadkach (3,50%), cztery - w 8 przypadkach (1,75%), pięć - w 1 przypadku (0,22%), sześć - w 4 przypadkach (0,88%),

natomiast siedem lub więcej spotkań przeprowadzono jedynie w 2 sprawach (0,44%). Łącznie sprawy wieloseyjne (3 i więcej spotkań) stanowiły jedynie 6,78% wszystkich mediacji.

8.4. Zawarcie ugody w ramach prowadzonej nieodpłatnej mediacji

Wykres 9. Zawarcie ugody w wyniku mediacji prowadzonej w 2025 r.



W zakresie danych dotyczących zawarcia ugody w ramach prowadzonej w 2025 r. nieodpłatnej mediacji analiza wykazała skuteczność tego instrumentu. W wyniku przeprowadzonych mediacji ugodę zawarto w 278 przypadkach, co stanowi 60,83% wszystkich spraw objętych mediacją. Brak zawarcia ugody odnotowano natomiast w 179 sprawach, tj. 39,17% przypadków.

9. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

Zadania z zakresu edukacji prawnej, o których mowa w art. 3b Ustawy, stanowią element systemu realizacji zadań publicznych z zakresu administracji rządowej wykonywanych przez powiat. Mają one charakter komplementarny wobec świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i służą zwiększaniu świadomości prawnej obywateli, poprzez w szczególności upowszechnianiu wiedzy o:

- 1) prawach i obowiązkach obywatelskich;
- 2) działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej;
- 3) mediacji oraz sposobach polubownego rozwiązywania sporów;
- 4) możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz procesie stanowienia prawa;

- 5) dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 Ustawy, zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat samodzielnie albo w porozumieniu z gminami. Oznacza to, że odpowiedzialność za organizację i zapewnienie realizacji tych działań spoczywa na powiecie jako jednostce samorządu terytorialnego wykonującej zadania administracji rządowej.

Szczegółowe uregulowanie dotyczące edukacji prawnej zawiera art. 11 ust. 7 Ustawy. Przepis ten wskazuje, że organizacja pozarządowa zapewniająca udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej albo świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na podstawie umowy zawartej z powiatem, realizuje jednocześnie zadania z zakresu edukacji prawnej. Powierzenie tych zadań następuje więc obligatoryjnie w ramach tej samej umowy, na podstawie której organizacja prowadzi punkt nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Oznacza to, że edukacja prawna nie jest odrębnym, niezależnym zadaniem, lecz pozostaje funkcjonalnie związana z działalnością prowadzoną w punktach pomocy.

Istotnym elementem ustawowej konstrukcji jest powiązanie działań edukacyjnych z problemami zgłaszanymi przez osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej lub poradnictwa obywatelskiego. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że edukacja prawna ma być realizowana „w związku z problemami zgłaszanymi w trakcie udzielania” tych świadczeń. Oznacza to, że działania edukacyjne powinny odpowiadać na rzeczywiste potrzeby społeczne ujawniające się podczas bieżącej obsługi mieszkańców. Edukacja prawna ma więc charakter praktyczny i profilaktyczny - jej celem jest nie tylko przekazywanie wiedzy o prawie, lecz także przeciwdziałanie powstawaniu problemów prawnych poprzez zwiększanie świadomości obywateli w obszarach najczęściej generujących trudności.

Ustawa określa również minimalny zakres realizacji tego obowiązku. Organizacja pozarządowa zobowiązana jest do wykonania co najmniej jednego zadania z zakresu edukacji prawnej rocznie na każdy prowadzony punkt. W praktyce oznacza to konieczność podjęcia przynajmniej jednej inicjatywy edukacyjnej przypisanej do każdego punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub poradnictwa obywatelskiego.

Przepisy wskazują przykładowe formy realizacji edukacji prawnej. Mogą one polegać w szczególności na: opracowywaniu informatorów i poradników, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów, rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu, wykorzystywaniu innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji, prowadzeniu kampanii społecznych. Katalog ten ma charakter otwarty, co pozwala dostosowywać formy działań edukacyjnych do lokalnych potrzeb i specyfiki odbiorców. Jednocześnie ustawodawca przyznał staroście kompetencję do określenia w umowie preferowanych form realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej. Pozwala to powiatowi wpływać na sposób wykonywania zadania oraz dostosowywać działania edukacyjne do lokalnej polityki informacyjnej i zdiagnozowanych problemów społecznych.

9.1. Edukacja prawna w umowach z organizacjami

Jednym z kierunków analizy sprawozdań były dane dotyczące tego, czy starosta w umowach z organizacjami na powierzenie prowadzenia punktu w danym roku określił preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej, o których mowa w art. 12 ust. 7 Ustawy.

Tabela 21. Określanie w umowach z organizacjami preferowanych formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej w 2025 r.

Określanie preferowanej formy edukacji prawnej w umowach z organizacjami					
Odpowiedź	I kw.	II kw.	III kw.	IV kw.	Średnia
tak	132	137	137	141	137
nie	248	243	243	239	243

Ujęte w tabeli dane wykazują, że średnio w ciągu 2025 r. jedynie 137 starostów w umowach zawieranych z organizacjami pozarządowymi określiło preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej, podczas gdy 243 starostów wskazało odpowiedź przeciwną. Oznacza to, że około 64% podmiotów nie określało w umowach oczekiwanych lub preferowanych sposobów realizacji działań edukacyjnych.

9.2. Zakres realizowanej edukacji prawnej

Dane w zakresie liczby i form zrealizowanych w 2025 r. zadań z zakresu edukacji prawnej dotyczą starostw powiatowych, które w okresie tym zadania takie zrealizowały.

Tabela 22. Liczba zrealizowanych zadań z zakresu edukacji prawnej w 2025 r., według ich form

Forma zrealizowanych zadań	Liczba zadań	Udział %
wykłady	1 937	7,00%
warsztaty	1634	5,91%
informatory i poradniki w wersji papierowej	2 316	8,37%
internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej	6 448	23,31%
audycje w mediach	358	1,29%
publikacje w mediach	1 596	5,77%
kampania społeczna	8 370	30,26%
inne formy	5 001	18,08%
Razem	27 660	100,00%

Analiza danych według form realizacji edukacji prawnej wykazała wyraźną dominację działań o charakterze masowym i informacyjnym, realizowanych przede wszystkim za pośrednictwem kampanii społecznych oraz narzędzi cyfrowych. Największy udział miały kampanie społeczne - 8 370 działań, co stanowiło 30,26% wszystkich przedsięwzięć. Znaczący udział miały również „inne formy” realizacji zadań (18,08%).

Wśród tradycyjnych form edukacji największą rolę odegrały informatory i poradniki w wersji papierowej (8,37%), a następnie wykłady (7,00%), warsztaty (5,91%) oraz publikacje w mediach (5,77%). Najmniejszy udział odnotowano w przypadku audycji w mediach (1,29%).

9.3. Tematyka zadań realizowanych z zakresu edukacji prawnej

Realizacja przez starostów kwartalnego obowiązku sprawozdawczego w zakresie tematyki zadań z zakresu edukacji prawnej, sprowadza się do wskazania liczby przedsięwzięć z zakresu edukacji prawnej o danej tematyce. Dane te za 2025 r. zaprezentowano w poniższej tabeli.

Tabela 23. Tematyka zadań z zakresu edukacji prawnej realizowanych w 2025 r.

Tematyka zrealizowanych zadań	Liczba zadań	Udział %
lokale mieszkalne, z wyłączeniem lokali mieszkalnych własnościowych	584	1,86%
przestępstwa i wykroczenia	3 094	9,87%
rodzina	3 300	10,53%
dziedziczenie	908	2,90%
opieka i kształcenie	1363	4,35%
własność rzeczy ruchomych, lokali mieszkalnych i innych nieruchomości, z wyłączeniem dziedziczenia	663	2,12%
świadczenia i zasiłki	1370	4,37%
zadłużenia	750	2,39%

roszczenia i zobowiązania finansowe	1522	4,86%
zatrudnienie	2 484	7,93%
zdrowie	932	2,97%
urzędy i sądy	2 680	8,55%
inne	11 691	37,30%
Razem:	31 341	100%

W 2025 r. w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego zrealizowano 31 341 zadań z zakresu edukacji prawnej. Analiza danych wskazała na wyraźną dominację kategorii „inne”, obejmującej 11 691 działań (37,3% wszystkich zadań).

Wśród wyodrębnionych obszarów największy udział miały zagadnienia dotyczące rodziny (10,53%), przestępstw i wykroczeń (9,87%) oraz funkcjonowania urzędów i sądów (8,55%). Istotną grupę stanowiły także sprawy dotyczące zatrudnienia (7,93%).

Średni poziom liczby działań edukacyjnych dotyczył zagadnień finansowych i socjalnych, takich jak roszczenia i zobowiązania finansowe (4,86%), świadczenia i zasiłki (4,37%) oraz opieka i kształcenie (4,35%).

Relatywnie niski udział miały sprawy związane z dziedziczeniem (2,90%), zdrowiem (2,97%), zadłużeniami (2,39%) oraz prawem własności nieruchomości i rzeczy ruchomych (2,12%). Najmniej liczną tematyką objętą działaniami edukacyjnymi stanowiły zagadnienia dotyczące lokali mieszkalnych innych niż własnościowe (1,86%).

III. Osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Przekazane Ministrowi Sprawiedliwości zbiorcze informacje o wykonaniu zadań za 2025 r., sporządzane w ramach obowiązującej sprawozdawczości, stanowiły istotne źródło wiedzy umożliwiającej analizę funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym skali korzystania z usług pomocowych oraz identyfikacji potrzeb obywateli w poszczególnych regionach kraju.

Prezentacja danych została opracowana z uwzględnieniem podziału administracyjnego kraju, a także rodzaju podmiotu świadczącego usługi, co umożliwiło przeprowadzenie analiz porównawczych zarówno na poziomie województw, jak i poszczególnych wykonawców zadań.

Zgodnie z przyjętą metodologią dokumentowania porad, liczba sporządzonych kart pomocy - część A jest uznawana jako liczba osób korzystających z usług nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Z uwagi na to, że w karcie pomocy – część A są dokumentowane jedynie ogólne informacje o osobie uprawnionej, bez danych osobowych identyfikujących tę osobę, rzeczywista liczba osób korzystających z systemu może być niższa od liczby udokumentowanych kart pomocy – część A z uwagi na przypadki udzielania części beneficjentów porad w więcej niż w jednej sprawie. W przypadku, gdy porada dotyczy kilku różnych niepowiązanych ze sobą problemów, wykonawcy wypełniają dla każdej porady osobną kartę pomocy - część A.

1. Osoby, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. wg. województw i podmiotu prowadzącego

Dane przekazane Ministrowi Sprawiedliwości za 2025 r. w łącznej liczbie 1 520 sprawozdań powiatowych (64 sprawozdania wojewódzkie), stanowiły podstawę do przeprowadzenia analizy pod kątem liczby udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Przy opracowywaniu informacji uwzględniono zarówno podział administracyjny kraju, jak i rodzaj podmiotów, którym w 2025 r. powierzono prowadzenie punktów w 380 powiatach/miastach na prawach powiatu.

Tabela 24. Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie udzielane w 2025 r. wg. województw i podmiotu prowadzącego

Województwo	Liczba osób, która uzyskała poradę w punkcie prowadzonym przez:			Razem
	adwokatów i radców prawnych	organizacje pozarządowe, z przeznaczeniem na:		
		pomoc prawna	poradnictwo obywatelskie	
dolnośląskie	22 950	10 541	5 129	38 620
kujawsko-pomorskie	15 265	8 317	5 095	28 677
lubelskie	14 625	6 790	4 302	25 717
lubuskie	6 159	3 320	2 298	11 777
łódzkie	16 934	9 773	5 408	32 115
małopolskie	26 386	10 017	9 389	45 792
mazowieckie	33 358	15 084	8 985	57 427
opolskie	6 256	3 289	2 041	11 586
podkarpackie	13 527	6 381	6 503	26 411



podlaskie	7 170	4 133	1 851	13 154
pomorskie	18 951	10 545	8 270	37 766
śląskie	36 006	16 583	15 828	68 417
świętokrzyskie	9 372	4 992	2 457	16 821
warmińsko-mazurskie	11 887	5 236	2 122	19 245
wielkopolskie	24 701	12 777	8 082	45 560
zachodniopomorskie	14 268	6 650	3 182	24 100
Razem:	277 815	134 428	90 942	503 185

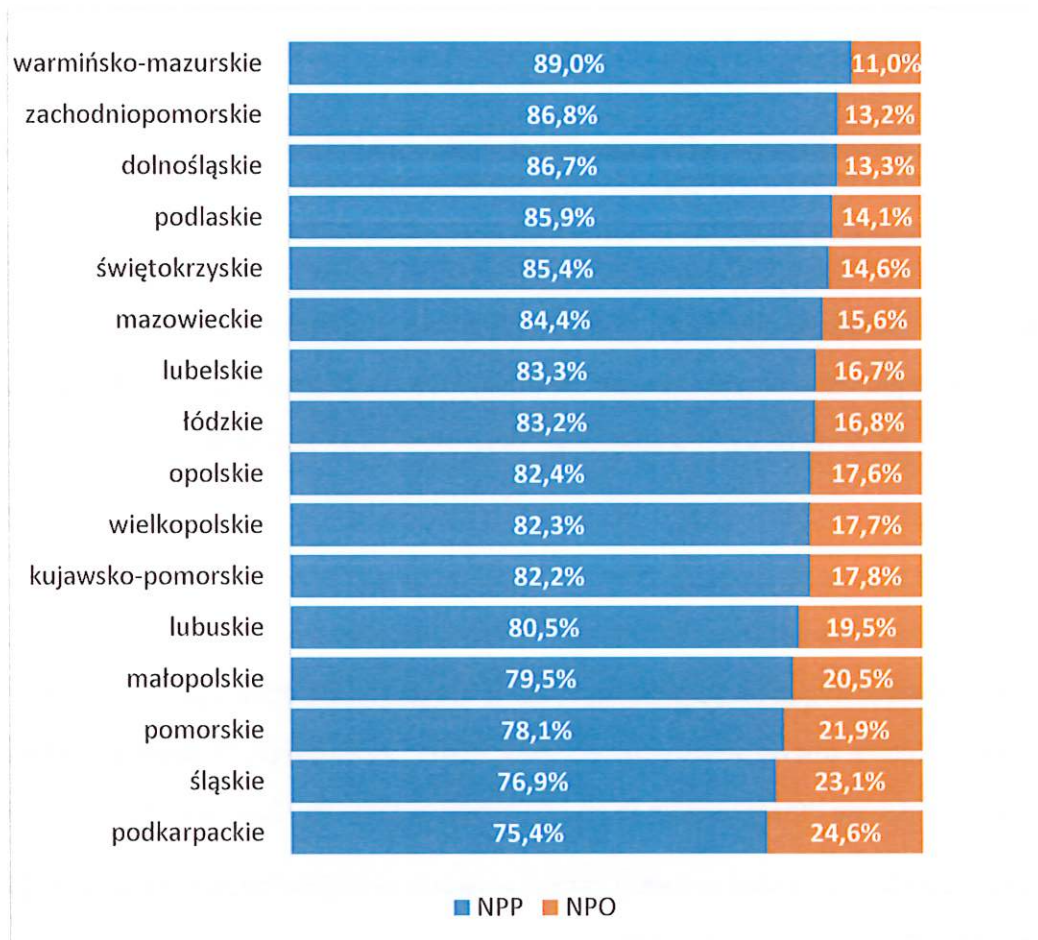
Dane w tabeli pokazują zarówno skalę korzystania z systemu pomocy prawnej, jak i zróżnicowanie regionalne w tym zakresie. W całym kraju z usług nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego skorzystało 503 185 osób (tyle wypełniono kart pomocy A).

Najwięcej porad udzielono w województwie śląskim - 68 417 osób, z czego 36 006 w punktach powierzonych do prowadzenia adwokatów i radcom prawnym oraz 32 411 w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe (z czego 16 583 dotyczyło pomocy prawnej, a 15 828 poradnictwa obywatelskiego). Wysoką liczbę osób objętych pomocą odnotowano także w województwie mazowieckim (57 427), małopolskim (45 792) i wielkopolskim (45 560).

Najniższy poziom korzystania z systemu zarejestrowano w województwach lubuskim (11 777), opolskim (11 586) i podlaskim (13 154).

Z analizy danych wynika, że zdecydowana większość porad udzielanych była przez adwokatów, radców prawnych i pozostałe osoby uprawnione do świadczenia porad prawnych – 412 243 osób, co stanowi 81,9% wszystkich świadczeń. Z nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego skorzystało 18,1% beneficjentów. Punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe udzieliły porad 225 370 osobom, z czego 134 428 osób uzyskało pomoc prawną, a 90 942 poradnictwo obywatelskie.

Wykres 10. Udział procentowy liczby osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczono nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w 2025 r. z podziałem na województwa



Różnica w udziale procentowym liczby osób korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (świadczonej w punktach prowadzonych zarówno przez samorządy prawnicze, jak i organizacje pozarządowe) i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. była wyraźna. We wszystkich województwach ponad 75% osób korzystało z pomocy prawnej, przy czym najwyższy udział odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (89%), a najniższy w podkarpackim (75,4%). Odsetek osób korzystających z poradnictwa obywatelskiego był odpowiednio niższy, wynosząc od 24,6% w podkarpackim do 11% w warmińsko-mazurskim.

Dane te wskazały na silną dominację usług nieodpłatnej pomocy prawnej, przy jednoczesnym utrzymaniu roli organizacji pozarządowych w udzielaniu wsparcia obywatelskiego, szczególnie w regionach o niższym odsetku porad prawnych.

2. Charakterystyka osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy - nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie uprawnionej, która nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej, w tym osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą niezatrudniającej innych osób w ciągu ostatniego roku.

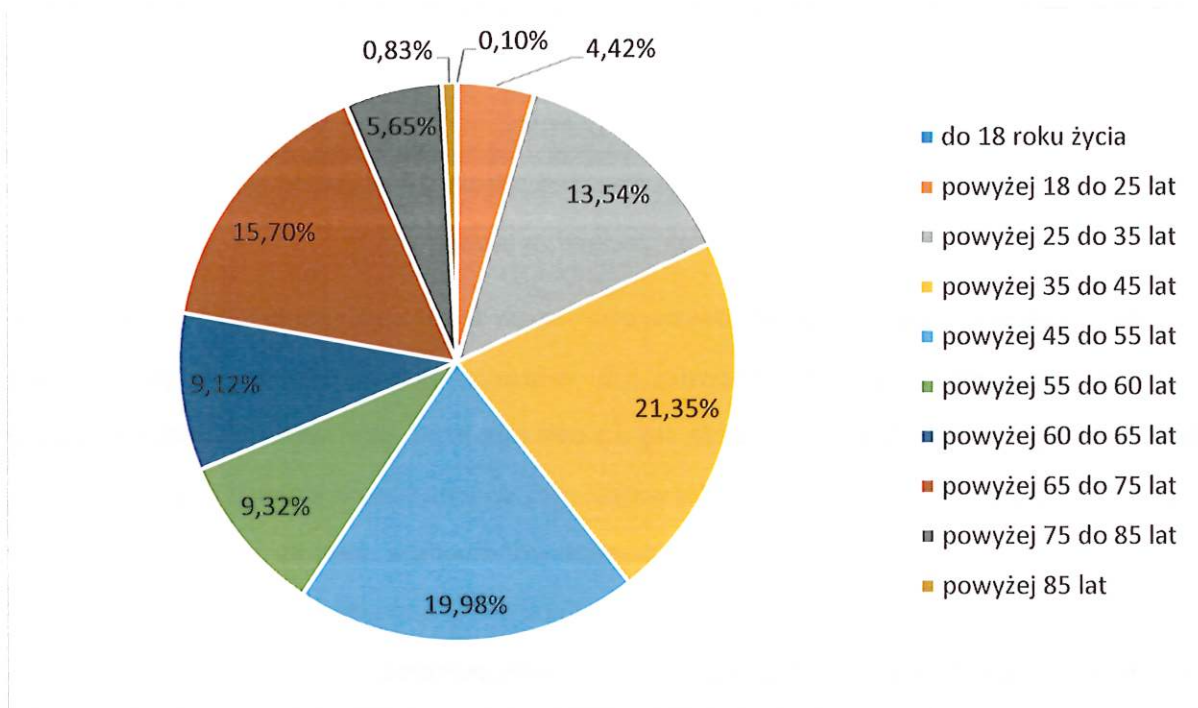
Art. 7 ust. 1 Ustawy nakłada na wykonawców obowiązek dokumentowania każdego przypadku udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Czynność ta sprowadza się do podania m.in. ogólnych informacji o osobie uprawnionej dotyczących w szczególności wieku, płci, wykształcenia, dochodu, gospodarstwa domowego i miejsca zamieszkania oraz danych dotyczących punktu, osoby udzielającej pomocy i daty jej udzielenia. Informacje te pozwalają na analizę profilów beneficjentów systemu w celu bardziej efektywnej organizacji systemu pomocy.

Należy zauważyć, że powyższe dane pozyskiwane są za zgodą beneficjenta poprzez wypełnienie karty pomocy - część A. Z tego względu zdarza się, że niektóre osoby nie udzielają pełnych informacji lub odpowiadają tylko na wybrane pytania. W efekcie liczba odpowiedzi na poszczególne pytania może różnić się w zależności od badanego zagadnienia.

2.1. Wiek

Na pytanie o wiek odpowiedzi udzieliło 481 659 (96%) osób korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

Wykres 11. Wiek osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

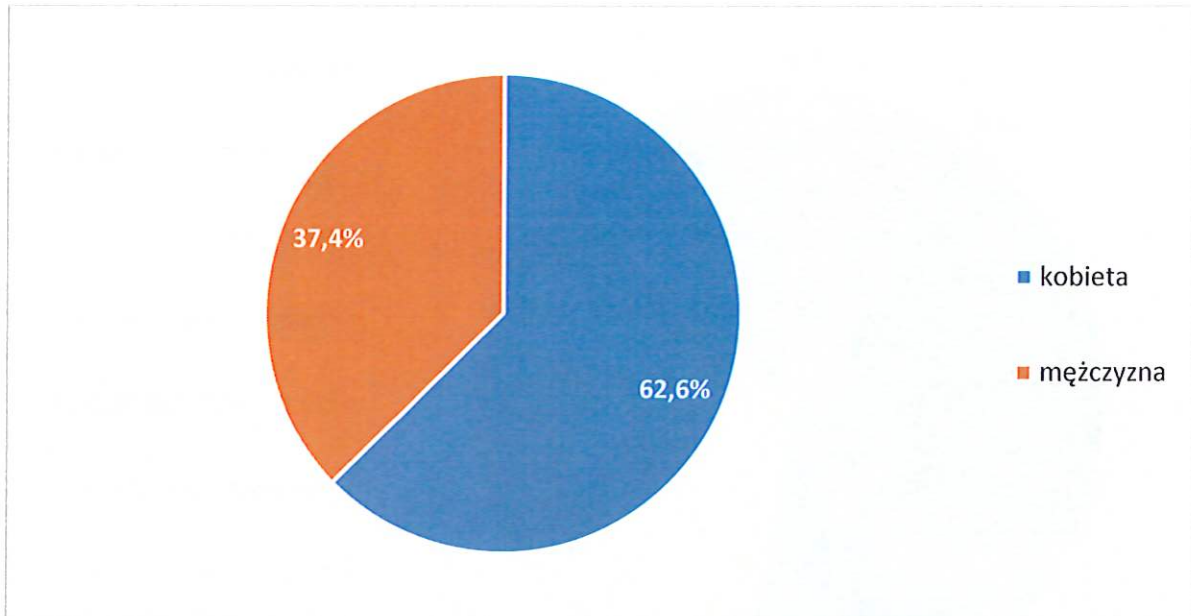


Zgromadzone dane w zakresie wieku osób korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. pokazały, że największą grupę beneficjentów stanowiły osoby w wieku 35 - 55 lat - łącznie ponad 41% wszystkich użytkowników systemu (21,35% w przedziale 35 - 45 lat i 19,98% w przedziale 45 - 55 lat). Kolejną istotną statystycznie grupą były osoby starsze, w wieku powyżej 60 lat, które stanowiły około 31,3% beneficjentów (9,12% w wieku 60 - 65 lat, 15,70% w wieku 65 - 75 lat oraz 6,48% powyżej 75 lat). Młodzi dorośli w wieku 18 - 35 lat korzystali z usług w mniejszym stopniu, odpowiadając łącznie za 17,96% wszystkich porad. Najmniejsze udziały porad odnotowano w grupach osób poniżej 18 roku życia (0,10%) oraz powyżej 85 lat (0,83%).

2.2. Płeć

Kolejnym pytaniem z grupy pytań dotyczących osób korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, było pytanie o płeć, na które uzyskano 483 982 odpowiedzi (96%).

Wykres 12. Płeć osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

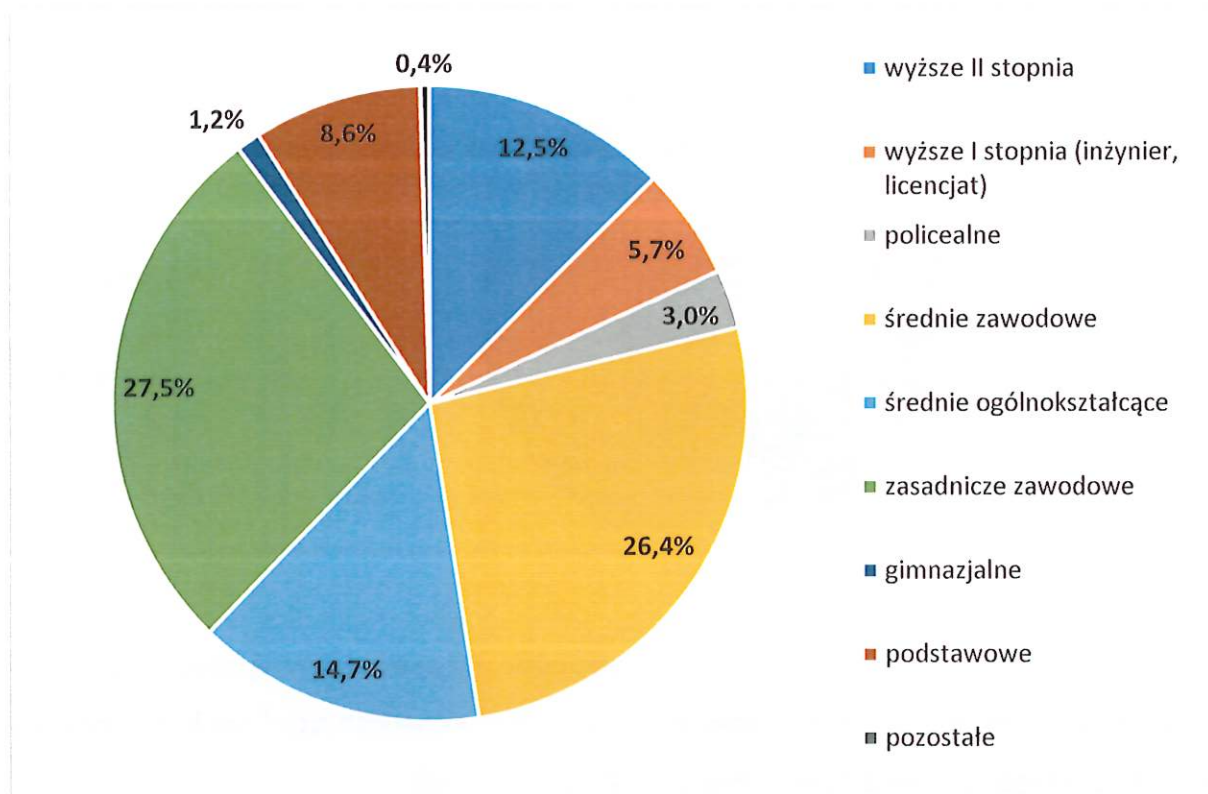


Analiza danych dotyczących płci osób uprawnionych wykazała wyraźną przewagę kobiet wśród beneficjentów – w 2025 r. stanowiły one 62,6% wszystkich użytkowników systemu, podczas gdy mężczyźni korzystali z usług w 37,4% przypadkach.

2.3. Wykształcenie

W przypadku wykształcenia osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. odpowiedzi udzieliło osób uprawnionych 469 677, co stanowi 93%.

Wykres 13. Wykształcenie osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.



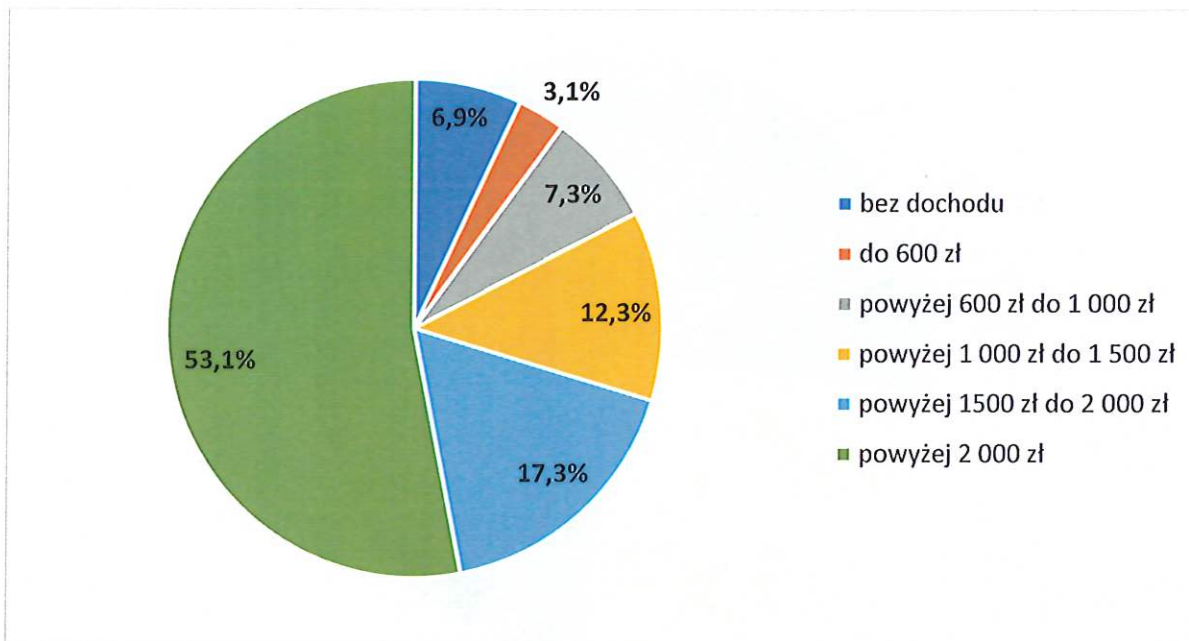
Odnośnie wykształcenia osób korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. interpretacja danych pokazała, że największy udział wśród beneficjentów stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (27,5%) oraz średnim zawodowym (26,4%). Osoby z wykształceniem średnim ogólnokształcącym obejmowały 14,7% beneficjentów, natomiast osoby z wykształceniem wyższym (I i II stopnia) łącznie 18,2% (5,7% - I stopnia, 12,5% - II stopnia).

W mniejszym stopniu usługi prawne i obywatelskie były wykorzystywane przez osoby z wykształceniem podstawowym (8,6%) i gimnazjalnym (1,2%), natomiast grupa oznaczona jako „pozostałe” stanowiła zaledwie 0,4% wszystkich beneficjentów.

2.4. Średni miesięczny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym

Przekazywana w sprawozdaniach Ministrowi Sprawiedliwości informacja dotycząca osoby uprawnionej dotyczy również dochodu. W tym zakresie odpowiedzi udzieliło 93% (465 826) osób korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

Wykres 14. Średni miesięczny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.



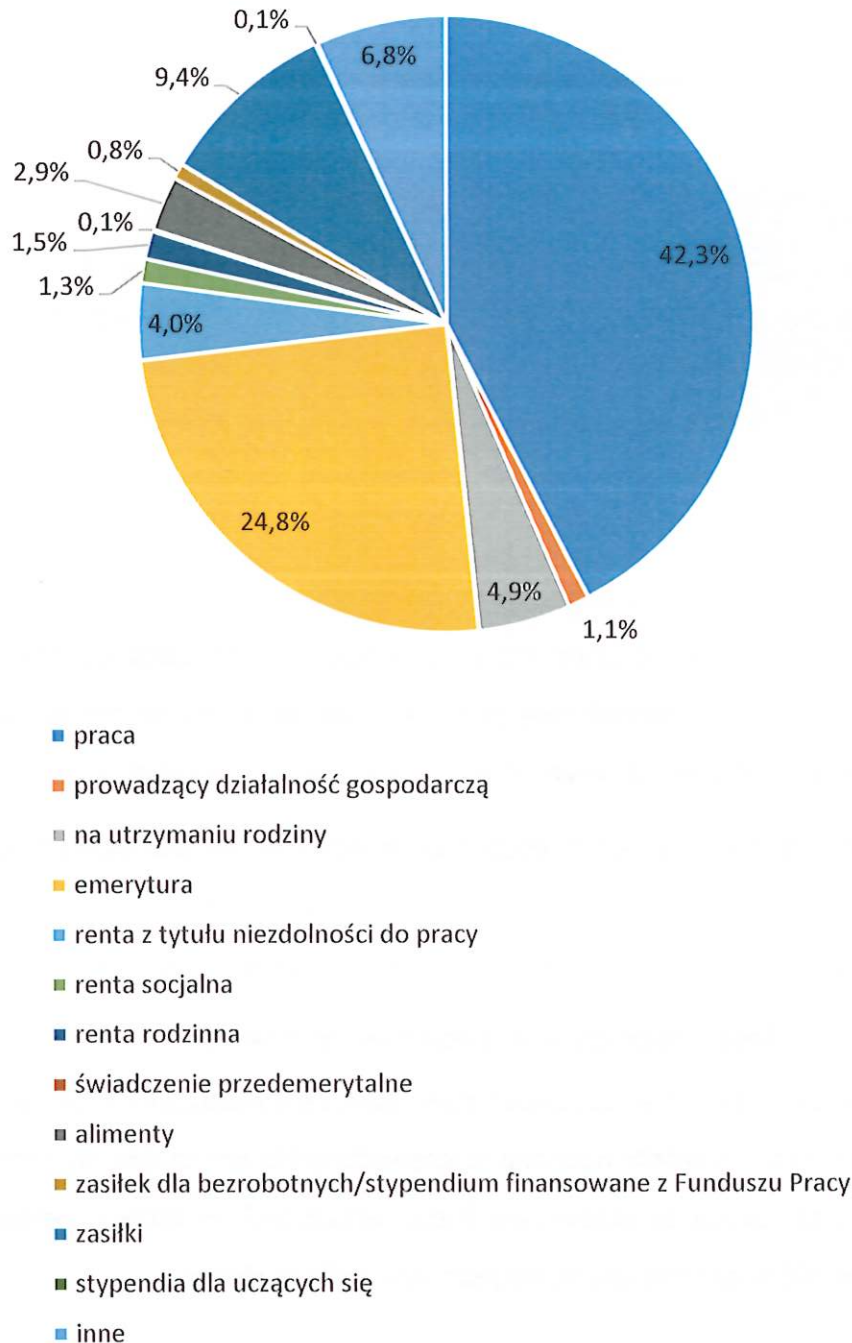
W 2025 r. średni miesięczny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym osób korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w ponad połowie przypadków (53,1%) wynosił powyżej 2 000 zł.

Grupy o najniższych dochodach, w tym osoby bez dochodu (6,9%) oraz osoby z dochodem do 600 zł na osobę (3,1%), stanowiły mniejszość beneficjentów, a kolejne przedziały dochodowe - powyżej 600 zł do 2 000 zł - łącznie obejmowały 36,9% osób korzystających z usług.

2.5. Źródło dochodu w gospodarstwie domowym

Kolejną dokumentowaną w sprawozdaniach daną dotyczącą osoby, której udzielono porady, była informacja dotycząca źródła dochodu w gospodarstwie domowym, na którą uzyskano 541 369 odpowiedzi. Liczba ta przewyższa liczbę udzielonych w 2025 r. porad (503 185) z uwagi na możliwość wskazania więcej niż jednego źródła dochodu.

Wykres 15. Źródło dochodu w gospodarstwie domowym osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.



Analiza danych dotyczących źródła dochodu osób korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. wskazała, że największą grupę beneficjentów stanowiły osoby pracujące zawodowo (42,3%), co pokazuje,

że system jest istotnym wsparciem także dla osób aktywnych zawodowo, które mimo zatrudnienia nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej.

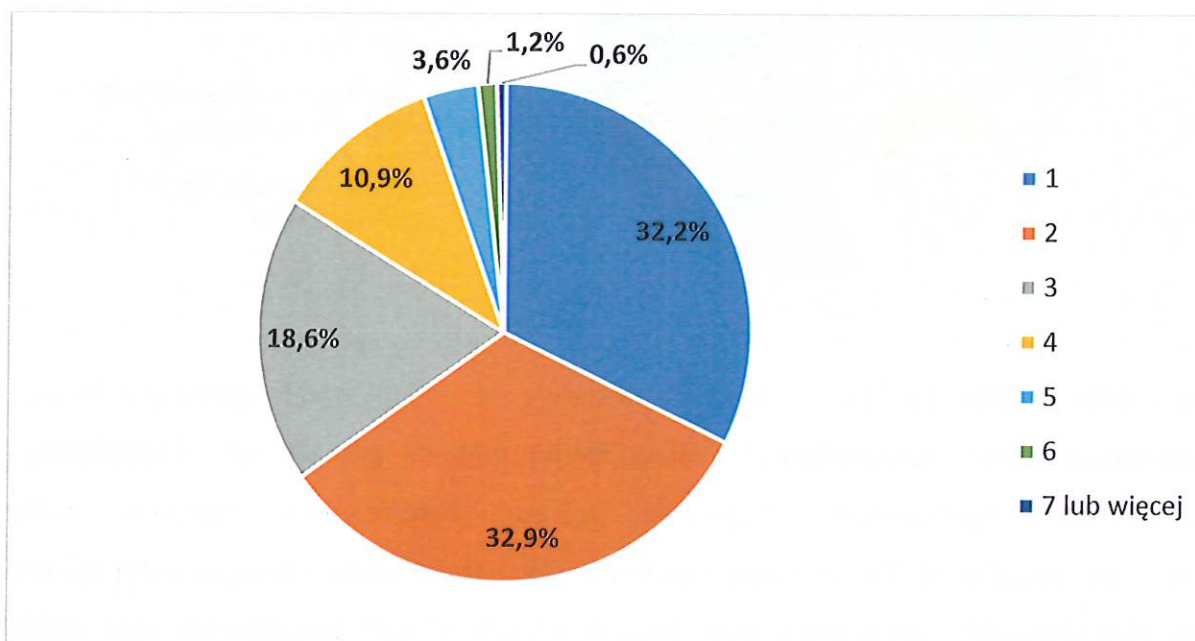
Znaczną część beneficjentów stanowiły osoby pobierające emeryturę (24,8%). Kolejnym istotnym źródłem dochodu wskazywanym przez osoby korzystające z systemu były: zasiłki i świadczenia socjalne (9,4%), osoby utrzymujące się z alimentów (2,9%) oraz osoby pozostające na utrzymaniu rodziny (4,9%).

Z danych wynika również, że niewielki odsetek beneficjentów prowadził działalność gospodarczą (1,1%) lub korzystał z rent i świadczeń przedemerytalnych (łącznie ok. 7%). Pozostała grupa (6,8%) wskazała na różne inne źródła dochodu.

2.6. Liczba członków gospodarstwa domowego

Informacje w sprawozdaniach dotyczące osoby uprawnionej obejmowały również kwestię liczby członków jej gospodarstwa domowego. Na to pytanie zdecydowało się odpowiedzieć 473 261 (94%) beneficjentów korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

Wykres 16. Liczba członków gospodarstwa domowego osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.



Analiza danych dotyczących liczby członków gospodarstwa domowego osób korzystających z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025

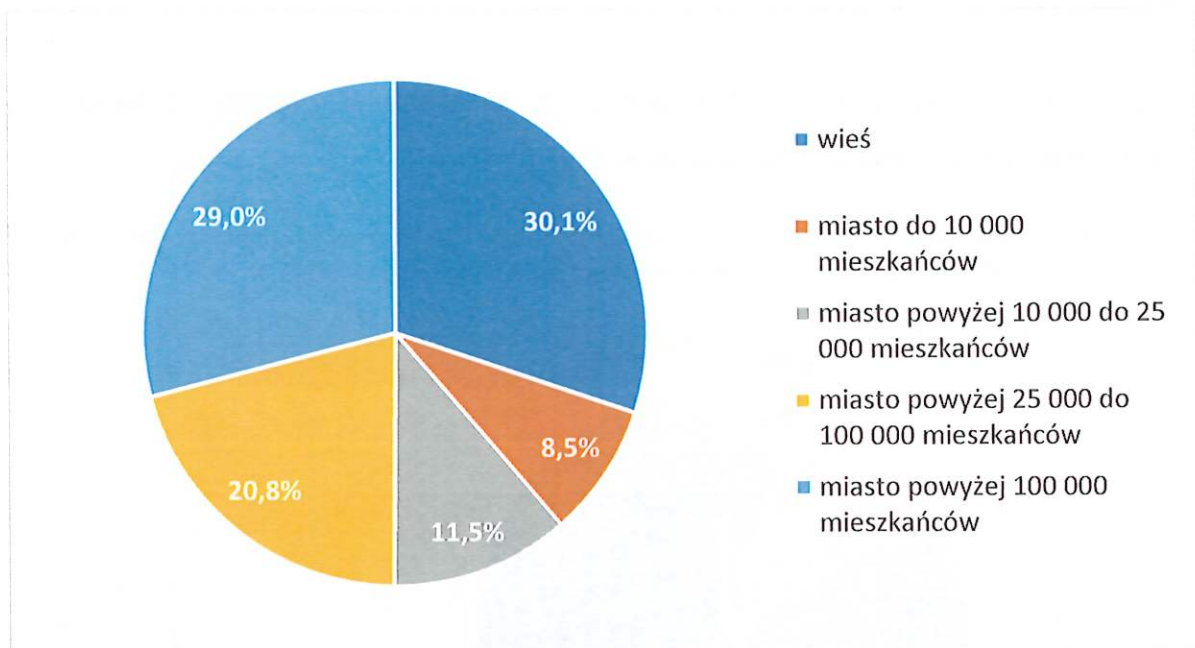
r. wskazała, że najczęściej beneficjenci pochodzili z jedno lub dwuosobowych gospodarstw domowych - odpowiednio 32,2% i 32,9% wszystkich przypadków.

Gospodarstwa trzy i czteroosobowe stanowiły razem 29,5% użytkowników systemu (18,6% i 10,9%). Osoby uprawnione, których liczba członków gospodarstwa domowego liczyła pięć lub więcej osób, korzystały z usług prawnych stosunkowo rzadko - łącznie tylko 5,4% przypadków.

2.7. Miejsce zamieszkania

Ostatnim z serii pytań dotyczących ogólnych informacji o osobie uprawnionej było pytanie o miejsce zamieszkania. W tym zakresie uzyskano 480 410 odpowiedzi, co stanowi 95%.

Wykres 17. Miejsce zamieszkania osoby korzystającej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.



Zgromadzone dane za 2025 r. wyraźnie wskazują na zróżnicowanie dotyczące miejsca zamieszkania osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Największy odsetek beneficjentów stanowiły osoby zamieszkujące wieś (30,1%). Znaczący udział mieli również mieszkańcy miast powyżej 100 000 mieszkańców (29%). Mieszkańcy mniejszych miast (do 10 000 mieszkańców oraz miasta powyżej 10 000 do 25 000 mieszkańców) korzystali z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w mniejszym stopniu - odpowiednio 8,5% i 11,5%.

3. Formy szczególne udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

Jak stanowi art. 8 ust. 1 Ustawy - zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie.

Co do zasady, usługi świadczone są w formie bezpośredniego kontaktu beneficjenta z wykonawcą w punkcie. Zasada ta ma umocowanie w art. 8 ust. 3 Ustawy, zgodnie z którym udzielanie porad odbywa się podczas dyżuru, a ten odbywa się w punkcie w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu i trwa co najmniej 4 godziny dziennie, z wyłączeniem dni, o których mowa w art. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 296). Od 1 stycznia 2026 roku porady mogą być również udzielane zdalnie (za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość). Forma ta umożliwi uzyskanie porady np. poprzez: telefon, pocztę elektroniczną, komunikator internetowy lub w formie wideorozmowy, w zależności od możliwości technicznych powiatu.

Ponadto Ustawa przewiduje rozwiązania dla osób ze znaczną niepełnosprawnością ruchową, które nie mogą stawić się w punkcie osobiście oraz dla osób doświadczających trudności w komunikowaniu się, o których mowa w Ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (Dz. U. z 2023 r. poz. 20). Osobom tym mogą być świadczone usługi także poza punktem (art. 8 ust. 8 Ustawy). Zwrot „poza punktem” rozumiany jest jako: miejsce zamieszkania osoby, która nie może przybyć osobiście, miejsce wyposażone w odpowiedni sprzęt, ułatwiający porozumiewanie się, miejsce z dostępnym wsparciem tłumacza języka migowego, inne miejsce.

Dodatkowo, w trybie art. 28a Ustawy obowiązującym do 31 grudnia 2025 r. w okresie sprawozdawczym możliwe było także udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu dla wszystkich osób uprawnionych, jednakże pod warunkiem obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego, stanu epidemii albo wprowadzenia stanu nadzwyczajnego.

Tabela 25. Forma udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

Forma świadczenia NPP i NPO	NPP	NPO	NPP i NPO	Udział %
Osobiście w punkcie	409 262	89 703	498 965	99,17%
Osobiście w punkcie (art. 28a Ustawy)	1 064	379	1 443	0,29%
Za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość oraz poza lokalem punktu (art. 28a Ustawy)	620	158	778	0,15%
Poza punktem (art. 8 ust. 8 Ustawy)	411	218	629	0,13%
Za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość (art. 8 ust. 8 Ustawy)	870	481	1 351	0,27%
Razem:	412 227	90 939	503 166	100%

W 2025 r. forma osobistego świadczenia usług w punkcie stanowiła 99,17% wszystkich świadczeń (498 965 z 503 166). Łącznie wszystkie formy szczególne wynikające z art. 8 ust. 8 Ustawy (poza punktem, za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość) to 0,4% wszystkich świadczeń. Formy z art. 28a Ustawy (zdalna oraz w punkcie) razem dały 0,44% wszystkich świadczeń.

IV. Ocena osób uprawnionych

Sposób organizacji i udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego podlegają ocenie osoby uprawnionej. Ocena ta przeprowadzana jest metodą ankietową, tj. za pomocą karty pomocy – część B. Jej wypełnienie, w tym podanie numeru telefonu w celu zasięgnięcia dalszej opinii, jest uzależnione od zgody osoby uprawnionej. W karcie pomocy nie podaje się danych osobowych osoby uprawnionej, które mogą bezsprzecznie identyfikować osobę.

Formularz karty pomocy – część B zawiera siedem pytań o charakterze zamkniętym (sześć pytań jednokrotnego wyboru i jedno pytanie wielokrotnego wyboru) i jedno pytanie otwarte z miejscem na uwagi własne i ewentualne propozycje usprawnień działalności:

- Czy spotkał/a się Pan/i z życzliwym przyjęciem przez osobę udzielającą pomocy?
- Czy informacje zostały przedstawione w sposób zrozumiały?



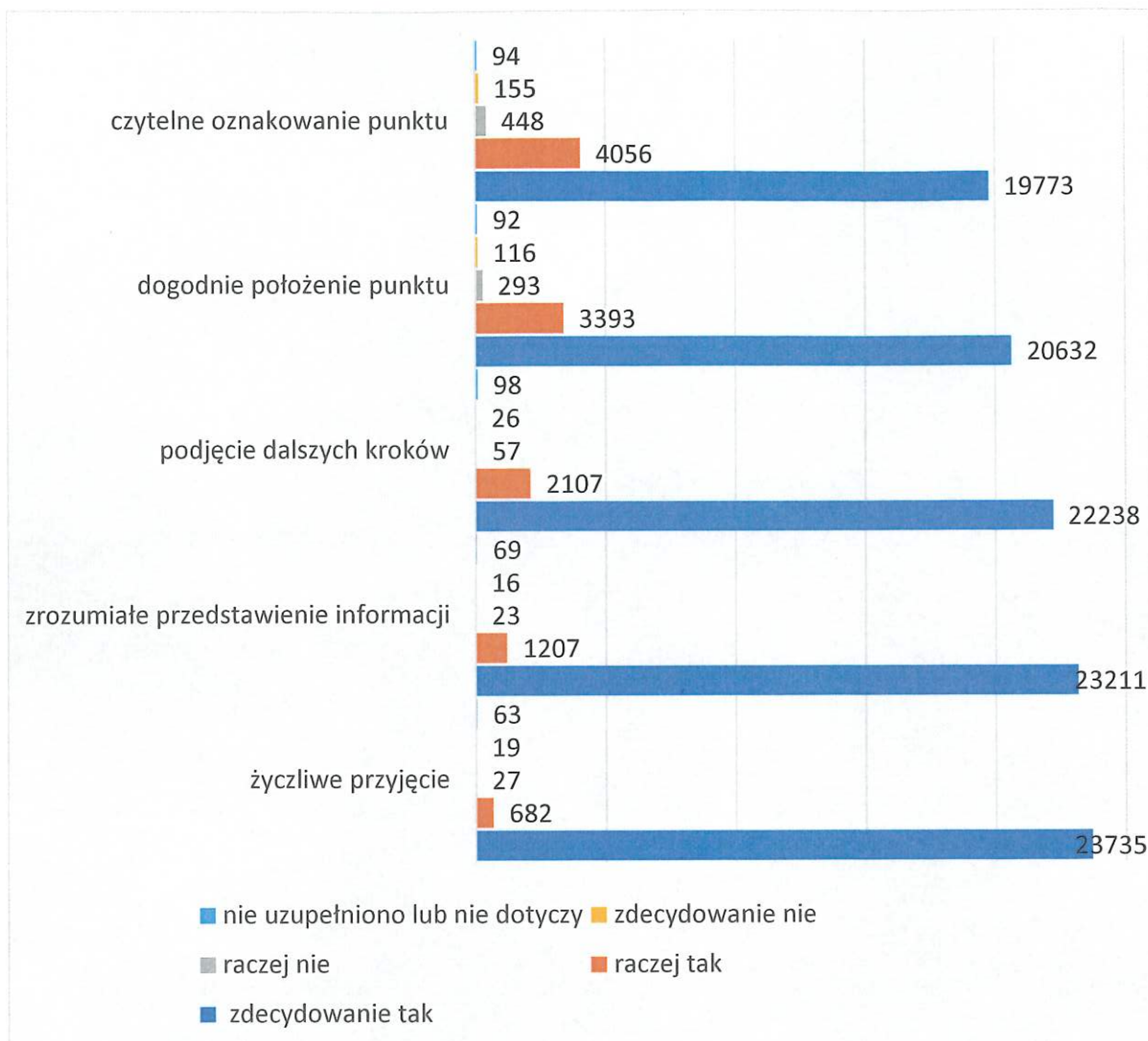
- Czy po uzyskaniu porad lub po przeprowadzonej mediacji wie Pan(i), jakie dalsze kroki można podjąć?
- Czy lokal, w którym zorganizowany jest punkt, jest dogodnie położony?
- Czy lokal, w którym zorganizowany jest punkt, jest czytelnie oznakowany?
- Czy został(a) Pan(i) przyjęty(a) w punkcie w umówionym terminie?
- Skąd dowiedział/a się Pan(i) o działalności punktu?

Wypełnianie ankiety przez beneficjenta systemu nieodpłatnej pomocy prawnej jest dobrowolne. Osoba uprawniona może odmówić udzielenia odpowiedzi na wszystkie lub wybrane pytania, bez wpływu na prawo do uzyskania porady.

1. Ocena jakości udzielonych porad

Udzielając odpowiedzi osoba uprawniona zaznacza jedną z opcji - za wyjątkiem pytania o przyjęcie w umówionym terminie i o wiedzę o działalności punktów. Odpowiedzi uwzględniają następujące opcje: zdecydowanie tak, raczej tak, raczej nie, zdecydowanie nie, nie uzupełniono lub nie dotyczy.

Wykres 18. Ocena udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

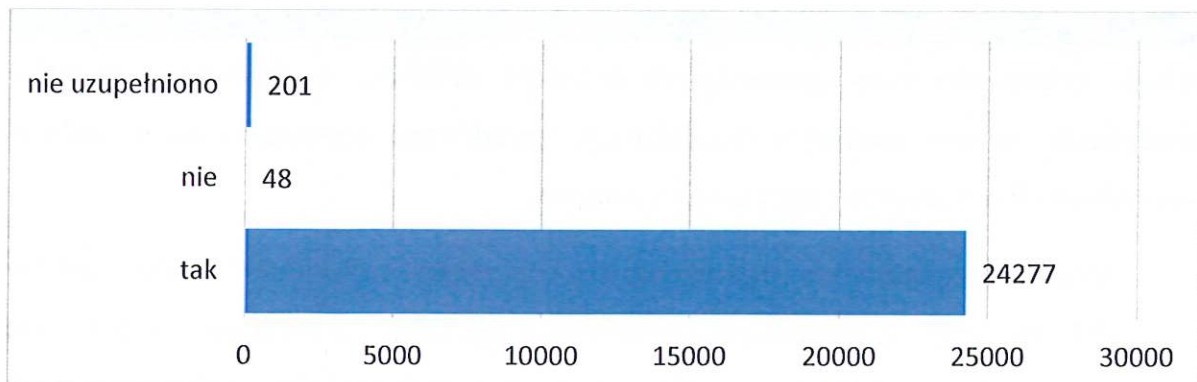


Ocena jakości udzielonej w 2025 r. nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego kształtowała się następująco:

- życzliwe przyjęcie beneficjentów: dane wskazują, że świadczone porady charakteryzował bardzo wysoki standard obsługi pod względem życzliwości - aż 23 735 osób (przeważająca większość – 96,8%) oceniło kontakt z wykonawcą jako „zdecydowanie tak”, a kolejne 682 osoby (2,8%) jako „raczej tak”. Negatywne oceny („raczej nie” i „zdecydowanie nie”) były marginalne (0,2%);
- zrozumiałość przedstawionych informacji: równie wysoka ocena dotyczyła jasności przekazywanych informacji - 23 211 osób (94,6%) uznało je za w pełni zrozumiałe

- („zdecydowanie tak”), a 1 207 osoby (4,9%) za „raczej tak”. Tylko nieliczne osoby (0,2%) wskazały problemy ze zrozumieniem informacji;
- skłonność do podejmowania dalszych kroków: beneficjenci w większości przypadków deklarowali, że po otrzymaniu porady są w stanie podjąć dalsze działania - 22 238 osób (90,7%) odpowiedziało „zdecydowanie tak”, a 2 107 (8,6%) „raczej tak”. Stosunkowo nieliczne negatywne odpowiedzi wskazują na ograniczone przypadki (0,3%), w których udzielona pomoc nie była wystarczająca do podjęcia dalszego działania;
 - dogodne położenie punktów: ocena lokalizacji punktów była nieco bardziej zróżnicowana - 20 632 osób (84,1%) oceniło ją pozytywnie jako „zdecydowanie tak”, a 3 393 (13,8%) jako „raczej tak”. Większa liczba odpowiedzi negatywnych: „raczej nie” - 293, „zdecydowanie nie” – 116 (1,7%);
 - czytelność oznakowania punktów: z analizy ocen beneficjentów wynika, że najwięcej trudności beneficjentom dostarczyło odszukanie punktu spowodowane niewystarczającym oznakowaniem - 448 osób czytelność oznakowania punktów oceniło negatywnie jako „raczej nie” i 155 „zdecydowanie nie” (łącznie 2,4%). 19 773 osoby (80,6%) oceniły je pozytywnie jako „zdecydowanie tak”, a 4 056(16,5%) jako „raczej tak”.

Wykres 19. Ocena udzielonej nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczonego nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. pod kątem przyjęcia w ustalonym terminie



Analiza danych dotyczących przyjmowania beneficjentów w ustalonym terminie w punkcie, wskazała na wysoki poziom punktualności w świadczeniu usług. Zdecydowana większość beneficjentów - 24 277 osób, została obsłużona w ustalonym terminie, co stanowi ponad 99% wszystkich udzielonych odpowiedzi. Liczba przypadków, w których beneficjent nie został przyjęty w ustalonym terminie, była symboliczna (48 osób).

2. Źródło informacji o działalności punktów

Jedno z pytań ankietowych „Skąd dowiedział(a) się Pan(i) o działalności punktu?” stanowiło okazję do zebrania informacji o sposobach pozyskiwania wiedzy o systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Odpowiedzi na pytanie „Skąd dowiedział(a) się Pan(i) o działalności punktu?” są bardzo istotne w kontekście oceny skuteczności kanałów informacyjnych oraz planowania działań promocyjnych i edukacyjnych.

W zakresie tego pytania respondenci mają do wielokrotnego wyboru następujący katalog odpowiedzi: inni klienci punktów, Internet, plakaty, ulotki lub broszury, prasa, radio, telewizja, inny sposób.

Tabela 26. Źródło informacji o działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r.

Źródła informacji o działalności punktu	Liczba odpowiedzi	Udział %
inni klienci punktów	9 812	37,32%
Internet	9 504	36,15%
plakaty	1 558	5,93%
ulotki lub broszury	1 240	4,72%
prasa	304	1,16%
radio	178	0,68%
telewizja	111	0,42%
w inny sposób	3 114	11,84%
nie uzupełniono	472	1,80%
Razem:	26 293	100%

Badanie odpowiedzi osób uprawnionych o źródła informacji o działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w 2025 r. pozwoliło na sformułowanie następujących wniosków:

- najwięcej beneficjentów dowiedziało się o punktach od innych klientów punktów (37,32%) oraz za pośrednictwem Internetu (36,15%), co wskazuje na dużą rolę rekomendacji oraz dostępności informacji online w docieraniu do osób potrzebujących uzyskania porady;
- plakaty i ulotki/broszury były źródłem informacji o działalności punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego dla stosunkowo niewielkiej liczby osób - odpowiednio 5,93% i 4,72%, natomiast media tradycyjne, takie



jak prasa, radio i telewizja, miały marginalny wpływ na uzyskanie informacji (łącznie 2,26%);

- znaczący odsetek beneficjentów (11,84%) wskazał inne sposoby pozyskania informacji, co nie pozwala na ich określenie.

V. Kontrole i analizy przeprowadzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2025 r.

Jak stanowi art. 16 ust. 1 Ustawy Minister Sprawiedliwości dokonuje oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za dany rok w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego.

W 2025 r. i 2026 r. Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło działania w celu weryfikacji wybranych aspektów funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy. Przeprowadzone analizy służyły identyfikacji problemów związanych z organizacją i świadczeniem nieodpłatnej pomocy i ich wpływu funkcjonowanie systemu.

Dane pozyskane z systemu na potrzeby przeprowadzonych badań mogą być obciążone następującemu ryzykami, wpływającymi na ich rzetelność i dokładność:

- omyłkowe błędne wpisywanie/niewpisywanie przez koordynatorów powiatowych uprawnień wykonawców;
- nieaktualizowanie przez koordynatorów powiatowych danych wykonawców;
- literówki/nieuwzględniona zmiana nazwiska w danych wykonawców, która powoduje zduplikowane wartości;
- zakładanie więcej niż jednego konta;
- podwójne wprowadzenie tytułów wykonawców, np. adwokat i radca prawny;
- nieprawidłowe dokumentowanie danych dotyczących punktów, przekształcania punktów.

1. Ocena funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w zakresie ciągłości organizacyjnej i dostępności usług na poziomie powiatów

Celem badania była weryfikacja informacji, które od pewnego czasu wpływały do Ministerstwa Sprawiedliwości ze strony powiatów, dotyczących trudności z wyłonieniem przez prawnicze samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy

prawnej, czy też informacji o ryzyku nieuruchomienia wszystkich dyżurów nieodpłatnej pomocy, jak również o trudnościach w zapewnieniu ciągłości funkcjonowania punktów.

Do przeprowadzenia analizy wykorzystano dane z centralnego systemu teleinformatycznego do obsługi nieodpłatnej pomocy oraz dane przekazane przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ze zgromadzonych danych wynika, że w roku 2025:

- liczba nieuruchomionych bądź czasowo nieuruchomionych punktów nieodpłatnej pomocy: 3 (co stanowi 0,20% ogólnej liczby punktów – 1 488);
- liczba nieobsadzonych bądź czasowo nieobsadzonych dyżurów: 183 (co stanowi 0,09% ogólnej liczby dyżurów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego – 201 711);
- rezygnacje przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych z prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy: 175 (co stanowi 4,18% ogólnej liczby wykonawców – 4 183);
- brak wyłonienia adwokatów i radców prawnych przez prawnicze samorzady zawodowe: 8 (co stanowi 0,19% ogólnej liczby wykonawców – 4 183);
- inne przypadki rozwiązania przez powiaty umów z wykonawcami bądź organizacjami pozarządowymi: 17 (co stanowi 0,49% ogólnej liczby zawartych umów – 3 435).

Z przedstawionych danych wynika, że w skali kraju w 2025 r. zaobserwowano nieznaczne zakłócenia w organizacji systemu nieodpłatnej pomocy na obszarach powiatów. Rezygnacje ze strony wykonawców najczęściej wynikały z przyczyn: osobistych, służbowych, zawieszenia prawa wykonywania zawodu, zbyt niskiego wynagrodzenia za świadczone usługi, zbyt wysokich kosztów dojazdu do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej, braku zgody na dojazd do odległych gmin na terenie powiatu, czy też podyktowane były innymi zobowiązaniami zawodowymi profesjonalnych pełnomocników.

Ponadto powiaty kilkakrotnie wskazywały na fakt braku podpisania przez prawnicze samorzady zawodowe porozumień, w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, co skutkowało czasowymi problemami organizacyjnymi związanymi z

obsadą punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zwiększało ryzyko wystąpienia przerw w świadczeniu usług.

Zdarzały się również przypadki nieobsadzonych dyżurów, które wynikały z braku możliwości zapewnienia zastępstwa, zamknięcia budynku, w którym zlokalizowany był punkt nieodpłatnej pomocy. Jednakże w przesłanych danych powiaty wskazywały, że pomimo trudności, to dyżury te odbywały się w innych terminach.

Jednocześnie należy wskazać, że organizacja systemu pomocy w kraju odbywała się z zachowaniem ciągłości, zagwarantowaniem dostępności dla osób uprawnionych oraz zgodnie z ustalonymi przez powiaty harmonogramami dyżurów ustanowionymi w celu świadczenia usług pomocowych.

W przypadku rezygnacji wykonawców z udzielania pomocy prawnej w ramach systemu pomocowego jednostki samorządu terytorialnego oraz prawnicze samorządy zawodowe podejmowały bezzwłoczne działania zmierzające do stabilizacji w dostępie do nieodpłatnej pomocy na terenach powiatów.

2. Analiza przyczyn rezygnacji organizacji pozarządowych z realizacji zadań w systemie pomocy prawnej oraz podstaw wykreśleń z wojewódzkich list

Celem analizy było zidentyfikowanie problemów i praktyki w zakresie prowadzenia wojewódzkich list, w oparciu o przepisy Ustawy. Analiza częściowo stanowiła kontynuację badania zapoczątkowanego w latach poprzednich dotyczącego organizacji pozarządowych w krajowym systemie nieodpłatnej pomocy. Analizę przeprowadzono w oparciu o dane przekazane przez wojewodów.

Zgodnie z art. 11d ust. 1 i 12 Ustawy, wojewoda prowadzi listę organizacji pozarządowych, uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarze województwa. Wojewoda wydaje decyzję o wykreśleniu organizacji pozarządowej z listy, o której mowa w art. 11d ust. 1, w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub prowadzenia nieodpłatnej mediacji, w przypadku, gdy organizacja ta odpowiednio:

- zaprzestała prowadzenia działalności w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub prowadzenia

nieodpłatnej mediacji na skutek zmian w statucie lub innym akcie wewnętrznym określającym zakres prowadzonej działalności;

- przestała spełniać warunki, o których mowa w art. 11d ust. 2 pkt 2 lub 3, ust. 3 pkt 2 lub 3, lub ust. 4 pkt 2 lub 3;
- nie rozliczyła się z dotacji przyznanej na wykonanie zadania publicznego lub wykorzystwała dotację niezgodnie z celem jej przyznania;
- nie przekazała listy lub zaświadczeń, o których mowa w art. 11d ust. 10 (zaświadczenie potwierdzające ukończenie szkolenia, zaświadczenia potwierdzające uczestnictwo w kursie doszkalającym).

Mając na uwadze uprawnienia wojewodów w zakresie wpisu i wykreślenia z ww. list, w styczniu 2026 roku Ministerstwo Sprawiedliwości zwróciło się do wojewodów z prośbą o udzielenie odpowiedzi z jakich ustawowych przyczyn następowały skreślenia z list organizacji pozarządowych, uprawnionych do prowadzenia punktów na obszarach województw (czy wnoszono środki odwoławcze oraz jak ostatecznie kończyły się sprawy administracyjne). Dodatkowo wojewodom zadano pytanie z jakich przyczyn następowały rezygnacje organizacji pozarządowych z prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy (czy miał na to wpływ brak wykonawców, niedostateczne wynagrodzenie, nieodpowiadające godziny pracy punktu, czy też nieodpowiednia lokalizacja itp.).

Z przekazanych danych dotyczących wykreśleń organizacji pozarządowych z wojewódzkich list prowadzonych, w oparciu o przepisy Ustawy wynika m.in., że w latach 2022-2024 w Województwie:

- Dolnośląskim – Wojewoda wydał 10 decyzji o wykreśleniu organizacji pozarządowych. Podstawą wykreślenia był brak wypełnienia obowiązku, o którym stanowi 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy, jak również art. 11d ust. 12 pkt 2 Ustawy;
- Kujawsko-Pomorskim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie były 2 wykreślenia organizacji pozarządowych. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 1 Ustawy;
- Lubelskim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 11 wykreśleń organizacji pozarządowych. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy, ale także art. 11d ust. 12 pkt 1 i 2;



- Lubuskim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 7 wykreśleń organizacji pozarządowych. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 2 oraz pkt 4 Ustawy;
- Łódzkim – Wojewoda wydał 8 decyzji o wykreśleniu organizacji pozarządowych z listy Wojewody Łódzkiego organizacji pozarządowych, uprawnionych w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na obszarze województwa łódzkiego. Podstawą wykreślenia był brak wypełnienia obowiązku, o którym stanowi 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Małopolskim – Wojewoda wskazał na 14 wykreśleń organizacji pozarządowych z list organizacji pozarządowych, uprawnionych do prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy na obszarze województwa. Jako przyczyny wykreśleń wskazano brak przedłożenia aktualizacji listy osób, z którymi organizacja miała podpisane umowy na realizację zadań z zakresu bezpłatnej pomocy prawnej;
- Mazowieckim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 7 wykreśleń organizacji. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Opolskim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 7 wykreśleń organizacji. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Podkarpackim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 8 wykreśleń organizacji. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Podlaskim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 12 wykreśleń (dot. 6 organizacji pozarządowych). Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Pomorskim – Wojewoda wskazał, że w badanym okresie było 11 wykreśleń dotyczących 6 organizacji pozarządowych, w zakresie: NPP - 5, NPO - 4 i NM – 2. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Śląskim – Wojewoda wskazał, że wykreślił 4 organizacje pozarządowe. Wykreślenie z listy w zakresie: NPP (art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy);
- Świętokrzyskim – Wojewoda wykreślił 4 organizacje pozarządowe, łącznie 6 wykreśleń z poszczególnych list prowadzonych przez ww. organ. Przyczyną wykreślenia było niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 11d ust. 10 Ustawy.;

- Warmińsko-Mazurskim – Wojewoda wydał 16 decyzji o wykreśleniu, dotyczących 8 organizacji (wykreślenia dotyczyły 2 list, na które dana organizacja była wpisana). Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Wielkopolskim – Wojewoda wskazał, że wykreślił 5 organizacji pozarządowych. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy;
- Zachodniopomorskim – Wojewoda wskazał, że wykreślił 5 organizacji pozarządowych. Jako przyczynę ustawową wskazano art. 11d ust. 12 pkt 4 Ustawy.

Na podstawie przekazanych danych wynika, że najczęściej występującą podstawą wykreślenia organizacji pozarządowej z list prowadzonych przez wojewodów było niedopełnienie obowiązku z art. 11d ust. 10 Ustawy. Z przepisów Ustawy wynika, że organizacja pozarządowa, która jest już wpisana na listę organizacji pozarządowych, uprawnionych do prowadzenia na obszarze województwa punktów w zakresie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, prowadzoną przez właściwego wojewodę, powinna do dnia 30 września każdego roku przekazać temu wojewodzie następujące dokumenty: 1) aktualną listę doradców, z którymi zawarła umowy o świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego; 2) zaświadczenia potwierdzające posiadanie przez doradców wiedzy i umiejętności w zakresie świadczenia poradnictwa obywatelskiego wydane przez podmiot uprawniony do przeprowadzania szkolenia oraz kursu doszkalającego lub zaświadczenia potwierdzające ukończenie przez doradców szkolenia z oceną pozytywną; 3) zaświadczenia potwierdzające uczestnictwo doradców w kursie doszkalającym w okresie roku poprzedzającego przekazanie aktualnej listy osób tych doradców.

Należy zauważyć, że ustawodawca w przywołanych regulacjach ustawowych wprowadził mechanizm zabezpieczający i kontrolny wobec organizacji pozarządowych, które działają w ramach ogólnokrajowego systemu nieodpłatnej pomocy. Mechanizmy te mają na celu dopuszczenie do możliwości świadczenia usług pomocowych wyłącznie w pełni profesjonalnych, wykwalifikowanych i zorganizowanych podmiotów.

W zakresie pytania o przyczyny rezygnacji organizacji pozarządowych z prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy, wojewodowie wskazywali, że w 2025 r. miały miejsca rezygnacje organizacji pozarządowych z prowadzenia punktów z uwagi na brak wystarczającej liczby doradców obywatelskich, wzrost ceny paliw, który utrudnił lub uniemożliwił dotarcie

wykonawcom do punktów nieodpłatnej pomocy. Jednocześnie miały miejsce sytuacje, że kilkakrotnie unieważniano konkursy, z uwagi na brak ofert ze strony organizacji pozarządowych. Problemy wystąpiły m.in. na terenie województwa śląskiego, pomorskiego, kujawsko-pomorskiego, zachodniopomorskiego.

Z przekazanych danych wynikało, że były to sytuacje sporadyczne w skali kraju. Jednocześnie należy wskazać, że zleczone zadania, o których mowa w Ustawie, wykonywane były z zachowaniem ciągłości, zagwarantowaniem dostępności dla osób uprawnionych.

3. Analiza udziału adwokatów i radców prawnych w realizacji zadań powierzonych organizacjom pozarządowym

Celem badania była identyfikacja oraz określenie liczby organizacji pozarządowych realizujących zadania w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i niepełnego poradnictwa obywatelskiego, które do wykonywania tych zadań angażowały wyłącznie osoby posiadające uprawnienia adwokata lub radcy prawnego.

W celu realizacji badania posłużono się danymi z systemu teleinformatycznego w zakresie liczby organizacji pozarządowych, w ramach których porad udzielają wyłącznie wykonawcy z uprawnieniami adwokata lub radcy prawnego. Zastrzec należy, że pozyskane z systemu teleinformatycznego dane mogą być obciążone błędem z uwagi na brak aktualizacji uprawnień części wykonawców lub nieprawidłowego udokumentowania tych uprawnień.

Na dzień 27 października 2025 r. w systemie figurowało 89 organizacji pozarządowych, które udzielały porad w przynajmniej jednym powiecie, z czego 42% organizacji zatrudniało wyłącznie wykonawców posiadających tytuł adwokata lub radcy prawnego.

4. Kwalifikacje wykonawców w systemie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Celem badania była analiza struktury kwalifikacji zawodowych osób świadczących usługi nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego pod kątem posiadanych uprawnień zawodowych oraz określenie udziału osób wykonujących zawód adwokata i radcy prawnego wśród podmiotów świadczących tego rodzaju usługi. Badanie miało na celu uzyskanie pełnego obrazu struktury zawodowej wykonawców nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego,

a także ocenę stopnia zaangażowania przedstawicieli zawodów prawniczych w realizację tego segmentu systemu.

Podstawę badania stanowiły dane zgromadzone w systemie teleinformatycznym, według stanu na dzień 10 września 2025 r. Analizie poddano informacje dotyczące posiadanych przez wykonawców tytułów zawodowych i uprawnień, co umożliwiło dokonanie klasyfikacji osób świadczących nieodpłatne poradnictwo obywatelskie według ich statusu zawodowego oraz sporządzenie zestawienia liczby adwokatów i radców prawnych zaangażowanych w realizację tego zadania publicznego.

Zgodnie ze stanem na wrzesień 2025 r. w systemie teleinformatycznym figurowało 4 825 wykonawców, którzy mieli przypisany przynajmniej jeden dyżur. W badanej grupie usunięto również zduplikowane konta (imię i nazwisko + tytuł + województwo + podmiot prowadzący) Przyjęto skróty: AD – adwokaci, RP – radcowie prawni, DO – doradcy obywatelscy.

W badanej grupie (4 825) wykonawców: 991 stanowiły osoby, które w systemie teleinformatycznym miały wpis: „DO”. Byli to doradcy obywatelscy oraz doradcy obywatelscy z uprawnieniami: adwokatów, radców prawnych, aplikantów adwokackich i radcowskich, mediatorów, koordynatorów, doradców podatkowych.

Liczba zarejestrowanych w systemie teleinformatycznym kont adwokatów (1 875) oraz radców prawnych (1 834) była porównywalna, jednakże więcej radców prawnych ma wpisany tytuł doradcy obywatelskiego (o 70 więcej niż adwokatów).

Dodatkowo w systemie teleinformatycznym byli wykonawcy z następującymi tytułami: Aplikant adwokacki, Aplikant radcowski, Mediator, Magister prawa, Doradca podatkowy, Koordynator organizacji.

Ponadto adwokatów z tytułem mediatora było 624, a radców prawnych z tytułem mediatora - 679. Doradców obywatelskich posiadających tylko takie uprawnienia (tj. tylko DO) w 2025 roku było jedynie 101, stanowi to 2,1% ogółu wszystkich wykonawców systemu nieodpłatnej pomocy.

W systemie teleinformatycznym 16,8% wykonawców mających tytuł adwokata lub radcy prawnego posiadała również tytuł doradcy obywatelskiego. Natomiast wykonawców z

tytułem doradcy obywatelskiego posiadającego jeszcze inne uprawnienia było 991, co stanowiło 20,5% wszystkich wykonawców (4 825).

5. Ocena zróżnicowania skali świadczenia nieodpłatnej pomocy przez organizacje pozarządowe

Celem badania była analiza funkcjonowania organizacji pozarządowych realizujących zadania w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, ze szczególnym uwzględnieniem skali świadczonych usług oraz stopnia wykorzystania potencjału poszczególnych punktów. W konsekwencji badanie miało za cel identyfikację podmiotów osiągających wysokie wyniki pod względem liczby udzielonych porad oraz tych, w przypadku których liczba udzielanych porad pozostawała relatywnie niska.

Badanie oparto na danych zgromadzonych w systemie teleinformatycznym.

Ustalono, że na terenie kraju w ramach systemu usługi świadczyły 93 organizacje pozarządowe. Najwięcej porad w przeliczeniu na punkt udzieliło *Stowarzyszenie Otwarte Drzwi z Warszawy* (808 porad na punkt) oraz *Rudzkie Konto Pomocy* (720 porad na punkt). Najmniej porad w przeliczeniu na punkt udzieliły organizacje *Fundacja Wiosna dla Nas* i *Patria Nostra* (odpowiednio 50 i 53 porad na punkt).

Organizacje pozarządowe o największej liczbie udzielonych porad w przeliczeniu na punkt zapytane o przyczyny uzyskiwanych wyników wskazały na następujące elementy:

- współpracę z samorządem terytorialnym i innymi organizacjami w zakresie kierowania beneficjentów do punktów;
- organizację punktów uwzględniającą potrzeby mieszkańców i dostępność komunikacyjną;
- praktyczny wymiar porad;
- doświadczoną i zaangażowaną kadrę.

Organizacje z niską liczbą porad na punkt wskazały na następujące elementy:

- nieodpowiednią lokalizację punktów;
- brak dokumentowania części porad;
- niskie zainteresowanie poradami obywatelskimi;
- niewystarczającą świadomość dostępności oferty.

6. Analiza stabilności poziomu wynagrodzeń i form zatrudnienia wykonawców przez organizacje pozarządowe

Celem analizy było ustalenie jaki procent z dotacji przeznaczanej na wynagrodzenia dla osób udzielających porad w ramach systemu nieodpłatnej pomocy, była im wypłacana w latach 2023-2025, wraz ze wskazaniem rodzaju umowy.

Badanie przeprowadzono na podstawie informacji pozyskanych od organizacji pozarządowych, którym powierzono do prowadzenia co najmniej trzy punkty pomocy³. Odpowiedzi udzieliło osiemnaście organizacji pozarządowych.

Z informacji uzyskanych od 18 organizacji pozarządowych wynika, że w 2023 r. średnio na wynagrodzenia dla osób, które udzielają porad w ramach systemu nieodpłatnej pomocy, przeznaczono 86,32% dotacji, w 2024 r. - 87,27% natomiast w 2025 r. - 87,33%. Uzyskane wyniki wskazują na stabilny poziom wynagrodzenia w badanym okresie.

Zgodnie z otrzymanymi informacjami wysokość wynagrodzenia zależna była m.in. od powiatu, lokalizacji punktu oraz liczby punktów w powiecie. W większości przypadków wykonawcom proponowane były umowy zlecenia i/lub umowy B2B.

7. Praktyka stosowania kar umownych w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej

Celem analizy była ocena praktyk stosowania kar umownych w umowach zawieranych przez powiaty z wykonawcami nieodpłatnej pomocy prawnej oraz z organizacjami pozarządowymi realizującymi zadania z zakresu prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w tym ustalenie w jakim zakresie powiaty przewidują w zawieranych umowach mechanizmy odpowiedzialności finansowej, jakie zdarzenia stanowią podstawę naliczania kar umownych, jakie są wysokości i sposoby określania tych kar, a także w jaki sposób postanowienia te są stosowane w praktyce. Istotnym elementem analizy była również ocena skuteczności egzekwowania kar umownych oraz identyfikacja potencjalnych ryzyk prawnych związanych z ich nakładaniem.

Badanie przeprowadzono na podstawie danych pozyskanych od powiatów za okres od stycznia 2024 r. do sierpnia 2025 r. Z ich analizy wynika, że:

³ Stan na dzień 02 stycznia 2026 r.

- klauzula kary umownej była stosunkowo powszechnym mechanizmem w umowach zawieranych przez powiaty z adwokatami i radcami prawnymi (średnio 36% powiatów stosowało klauzule kar umownych), rzadziej z organizacjami pozarządowymi (średnio 26% powiatów stosowało klauzule kar umownych);
- utrzymywała się zróżnicowana praktyka regionalna i dominowało umiarkowane stosowanie sankcji. Najczęściej wskazywane obszary - odstąpienie od umowy, nieobecność wykonawcy, naruszenie zasad sprawozdawczości czy brak aktywności w systemie teleinformatycznym - pokazało, że klauzule te służyły głównie utrzymaniu ciągłości i przejrzystości realizacji zadań publicznych;
- w przypadku organizacji pozarządowych najczęściej penalizowanym zachowaniem było odstąpienie od umowy przez organizację pozarządową, co odzwierciedla potrzebę zapewnienia stabilności świadczenia usług publicznych;
- występowały przypadki formułowania klauzuli kary umownej, która nie oddawała istoty kar umownych. Przykład: *Gmina może zażądać od Zleceniobiorcy zapłaty kary umownej, w wysokości odpowiadającej jednokrotności wynagrodzenia należnego za godzinę świadczonej pracy, w której Zleceniobiorca nie zapewnił wykonywania nieodpłatnej pomocy prawnej w danym miesiącu;*
- w 2024 i 2025 r. średnia kwota naliczanych kar umownych była stosunkowo niewielka: w przypadku adwokatów i radców prawnych - około 114 zł, zaś w przypadku organizacji pozarządowych - 971 zł w 2024 r. i 248 zł w 2025 r.;
- powiaty stosują zróżnicowaną praktykę w stosowaniu zapisów dotyczących kar umownych. Brak jednolitych standardów dotyczących form zabezpieczenia wykonania umów z adwokatami, radcami prawnymi i organizacjami pozarządowymi.

8. Ocena efektywności wykorzystania czasu pracy wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Celem badania przeprowadzonego w 2025 r. była ocena efektywności wykorzystania czasu pracy wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego podczas dyżurów realizowanych w 2024 r., ze szczególnym uwzględnieniem stopnia faktycznego świadczenia usług w czasie dyżurów oraz identyfikacji skali

niewykorzystania dostępnego czasu pracy. W szerszym ujęciu badanie służyło ocenie efektywności organizacyjnej systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności w zakresie optymalizacji wykorzystania czasu pracy wykonawców.

Podstawą badania przeprowadzonego w 2025 r. były dane pozyskane z systemu teleinformatycznego za 2024 r., których analiza doprowadziła do następujących wniosków:

- około 62% wszystkich dyżurów, było dyżurami, podczas których nie udzielono żadnej porady albo udzielono tylko jedną poradę (35% bez porad, 27% z jedną poradą);
- średni czas porady podczas 4-godzinnego dyżuru, to około 67 minut (średnio w skali kraju). Najwięcej czasu podczas dyżuru na udzielanie porad przeznaczone było w województwie śląskim (ok. 88 minut), a najmniej w województwie podlaskim (ok. 51 minut);
- w żadnym województwie nie odnotowano wyniku dwóch porad na dyżur (średnio). W województwie śląskim udzielono średnio najwięcej porad na dyżur (1,56), a najmniej w województwie podlaskim (1,05);
- w województwach: lubuskim, małopolskim, opolskim, podlaskim, zachodniopomorskim nie odnotowano ani jednego powiatu, który udzielił średnio dwóch porad podczas dyżuru;
- tylko w województwie śląskim było więcej dyżurów z jedną poradą niż dyżurów, podczas których nie udzielono żadnej porady. W pozostałych województwach dyżurów z jedną poradą było mniej niż dyżurów z nieudzieloną żadną poradą;
- w większości województw miasta/powiaty, w których odnotowano najwyższą liczbę udzielonych porad były również miastami/powiatami, które miały najwięcej dyżurów z nieudzieloną żadną poradą/z udzieloną jedną poradą. Uwagi też wymaga lokalizacja punktów - w niektórych przypadkach wiele punktów jest zlokalizowanych pod tym samym adresem, a liczba udzielonych porad tego nie uzasadnia.

Zebrane dane w sposób jednoznaczny pokazały, że system nieodpłatnego poradnictwa borykał się nie tylko z problemem dyżurów, podczas których nie udzielano żadnej porady czy udzielano jedną poradę, ale również z brakiem efektywnego wykorzystania czasu wykonawcy przebywającego na dyżurze (ponad połowa czasu przeznaczonego na poradnictwo nie była wykorzystywana na jego świadczenie).

9. Analiza rotacji wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Celem analizy było ustalenie poziomu rotacji wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, a w szczególności zweryfikowanie informacji o stabilności kadry wykonawców w systemie.

Badanie zostało przeprowadzone na podstawie danych pobranych z systemu teleinformatycznego za okres 2021 - 2025.

Z systemu teleinformatycznego wygenerowano dane dotyczące wykonawców posiadających aktywne konto i którym przypisano przynajmniej 1 dyżur. Dane za rok 2025 zostały wygenerowane na dzień 6 października 2025 r.

W wyniku analizy zaobserwowano malejącą liczbę wykonawców systemu.

Tabela 27. Liczba wykonawców nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2021-2025

Rok	Limit punktów	Liczba punktów	Liczba wykonawców z zawartą umową	Liczba wykonawców z co najmniej 1 dyżurem
2021	1 520	1516	4 833	4 546
2022	1 517	1 515	4 881	4 614
2023	1 493	1 493	4 796	4 549
2024	1 490	1 489	4 699	4 470
2025	1 487	1 486	4 447	4 258

Z powyższych danych wynika, że liczba wykonawców z przypisanym co najmniej 1 dyżurem, była niższa od liczby wykonawców, z którymi powiaty zawarły umowy bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pozarządowych. Nie każdy wykonawca, który podpisał umowę, obsadził dyżur, co może wynikać z tego, że:

- część kont założono dla zastępców na wypadek nieobecności wykonawcy głównego, którzy jednak nie świadczyli usług;
- niektóre osoby zawarły umowę na świadczenie usługi, a następnie ją rozwiązały;
- dla części wykonawców dyżury zaplanowano dopiero w IV kwartale;
- część wykonawców posiada (wbrew zaleceniom) więcej niż jedno konto.

W 2021 r. w systemie teleinformatycznym figurowało 4 546 aktywnych kont wykonawców. W oparciu o liczbę aktywnych użytkowników zarejestrowanych w systemie

teleinformatycznym w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 06 października 2025 r. należy wskazać, że:

- w 2022 r.:
 - było 4 614 aktywnych kont wykonawców, z czego 2 957 wykonawców posiadało aktywne konto również w 2021 r.;
 - liczba wykonawców nie kontynuujących świadczenia porad, wyniosła 1 657, co stanowi 36% ogólnej liczby wykonawców (nie jest to liczba rezygnacji – lecz liczba nowych osób przybyłych do systemu);
 - łączna liczba wykonawców, którzy zrezygnowali ze świadczenia usług w systemie pomiędzy 2021 a 2022 to 1 589, co stanowi 35%.
- w 2023 r.:
 - odnotowano 4 549 aktywnych kont wykonawców, z czego 3 027 wykonawców posiadało konta aktywne w 2022 r., co stanowi 67%;
 - liczba wykonawców, którzy nie byli wykonawcami kontynuującymi pracę w kolejnym roku, wyniosła 1 522, co stanowi 33%;
 - dla 2 221 osób był to kolejny rok współpracy;
 - łączna liczba wykonawców, którzy zrezygnowali ze świadczenia usług w systemie pomiędzy 2022, a 2023 to 1 587, czyli 34%.
- w 2024 r.:
 - było 4 470 aktywnych kont wykonawców, z czego 3 095 było wykonawcami aktywnymi w 2023 r., co stanowi 69%;
 - liczba wykonawców, którzy nie byli wykonawcami kontynuującymi pracę wyniosła 1 375, tj. 31%;
 - dla 1 802 osób był to kolejny rok współpracy;
 - łączna liczba wykonawców, którzy zrezygnowali ze świadczenia usług w systemie pomiędzy 2023, a 2024 to 1 454, czyli 32%.
- w dniu 6 października 2025 r.:

- było 4 258 aktywnych kont wykonawców, z czego 3 064 było wykonawcami aktywnymi w 2024 r., co stanowi 72%;
- liczba wykonawców, którzy nie byli wykonawcami kontynuującymi pracę, wyniosła 1 194, tj. 28 %;
- dla 1 182 osób był to kolejny rok współpracy;
- łączna liczba wykonawców, którzy zrezygnowali ze świadczenia usług w systemie pomiędzy 2024, a 2025 to 1 406, czyli 31%.

Współczynnik rotacji wykonawców w systemie nieodpłatnej pomocy pozostaje na porównywalnym poziomie, tj. około 30%. W latach od 2022 do 2025 wynosił odpowiednio 34,9%, 34,4%, 31,9% i 31,4%. Rotacja wykonawców w systemie może wynikać z:

- przyczyn naturalnych jak: zwolnienie lekarskie, śmierć;
- niewyłonienia organizacji pozarządowej w otwartym konkursie ofert przeprowadzonym na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, z którą współpracuje wykonawca;
- wyników losowań przeprowadzanych przez okręgowe rady adwokackie lub rady okręgowych izb radców prawnych w celu wskazywania adwokatów lub radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej - możliwe sytuacje, w których liczba chętnych adwokatów/radców prawnych przekracza liczbę dyżurów do obsadzenia;
- rozwiązania umowy z/przez wykonawców.

Na podstawie informacji przekazanych przez wojewodów ustalono, że rezygnacje ze strony wykonawców najczęściej wynikały z: przyczyn osobistych; zbyt niskiego wynagrodzenia za świadczone usługi; zbyt wysokich kosztów dojazdu do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz innych zobowiązań zawodowych profesjonalnych pełnomocników.

10. Ocena sposobu wydatkowania środków na obsługę organizacyjno – techniczną zadań

Celem badania była ocena sposobu wydatkowania udzielonej powiatom dotacji celowej w części przeznaczonej na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań

wynikających z Ustawy za lata 2022 – 2025 oraz poddanie analizie informacji dotyczących skali zwrotu środków i przyczyn ich niewykorzystania.

Podstawą do badań były dane przekazane przez wojewodów dotyczące rozliczenia dotacji za lata 2022 - 2025, ze szczególnym uwzględnieniem wskazania działań finansowanych ze środków stanowiących 6% dotacji przeznaczonej na obsługę organizacyjno-techniczną zadania, a także wysokości zwróconych kwot wraz z uzasadnieniem przyczyn ich zwrotu.

W otrzymanych odpowiedziach powiaty głównie wskazały następujące działania z zakresu obsługi organizacyjno- technicznej, na które otrzymały 6% dotacji w latach 2022-2025:

- materiały biurowe (np. papier, długopisy, kalendarze, podkładki pod mysz, spinacze, zszywki, segregatory itp.);
- zakup niszczarek, drukarek, tonerów do drukarek, skanerów, laptopów, komputerów, sprzętu komputerowego (np. myszka);
- dzierżawa lokali, zużycie mediów;
- ulotki, plakaty, ogłoszenia w prasie, tablice informacyjne;
- dodatki dla pracowników zajmujących się obsługą nieodpłatnej pomocy;
- słuchawki z mikrofonem;
- meble biurowe, czajnik, lampy biurowe, wentylator;
- publikacja listy jednostek nieodpłatnego poradnictwa;
- rękawiczki, maseczki, chusteczki, środki czystości;
- urny do opinii (karty pomocy część B);
- rozmowy telefoniczne, Internet;
- delegacje do punktów celem kontroli/ konferencje dotyczące systemu nieodpłatnej pomocy;
- zakup materiałów budowlanych do remontu;
- emisje ogłoszeń w lokalnej prasie, na antenie radia, prasie;
- roll-upy;
- system aktów prawnych LEX.

Powiaty wskazały m.in. następujące przyczyny zwrócenia dotacji celowej:

- choroby pracowników zajmujących się obsługą nieodpłatnej pomocy,

- mniejsze niż planowano zapotrzebowanie na materiały biurowe, sprzęt,
- opłaty eksploatacyjne niższe niż zakładano,
- zakładane kwoty przeznaczone na delegacje nie zostały wykorzystane,
- rezygnacja z zakupów sprzętu,
- różnica wynika z zaokrągleń księgowych.

W zakresie zwrotu niewydatkowanych kwot przyznanej dotacji w części przeznaczonej na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań wynikających z Ustawy za lata 2022 – 2025, na podstawie wyjaśnień powiatów ustalono (dane obarczone są niewielkim błędem statystycznym i rachunkowym z uwagi na stosowanie zaokrągleń kwot i niedokładne przesyłanie informacji przez powiaty), że:

- w badanym okresie (2022-2025) województwa zwróciły średnio rocznie 6% dotacji przeznaczonej na część organizacyjno-techniczną zadania. Najwięcej w województwie wielkopolskim 323 473 zł (14%), a najmniej w województwie śląskim 130 830 zł (0,05%);
- za 2022 r. średnio zwracane było 7% dotacji przeznaczonej na obsługę organizacyjno – techniczną zadania. Najwięcej dotacji zwrócono w województwach (po 16%): lubelskim (51 586 zł) oraz małopolskim (86 055 zł). Najmniej dotacji za 2022 r. zwróciło województwo śląskie 35 612 zł (0,05%);
- za 2023 r. średnio zwracane było 6% dotacji przeznaczonej na obsługę organizacyjno – techniczną zadania. Najwięcej dotacji zwróciło województwo małopolskie - 94 566 (17%), a najmniej województwo śląskie - 38 248 zł (0,06%);
- za 2024 r. średnio zwracane było 5% dotacji przeznaczonej na obsługę organizacyjno – techniczną zadania. Najwięcej dotacji zwróciło województwo wielkopolskie - 108 523 zł (19%), a najmniej województwo śląskie - 19 851 zł (0,03%);
- za 2025 r. średnio zwracane było 5% dotacji przeznaczonej na obsługę organizacyjno – techniczną zadania. Najwięcej dotacji zwróciło województwo wielkopolskie 77 002 zł (13%), a najmniej województwo śląskie - 37 118 zł (0,05%);
- część zadań obsługowych była wykonana w poprzednich latach i nie wymagała ponownego ich powielania – dotacje zostały zwrócone;

- powiaty wskazywały standardowe wydatkowanie środków na obsługę organizacyjno-techniczną zadania.

11. Ocena zróżnicowania wykorzystania systemu nieodpłatnej pomocy w układzie powiatowym

Celem badania było zidentyfikowanie oraz analiza zróżnicowania poziomu wykorzystania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego pomiędzy poszczególnymi powiatami. W szczególności badanie koncentrowało się na określeniu jednostek samorządu terytorialnego charakteryzujących się najwyższą i najniższą intensywnością korzystania z usług świadczonych w ramach systemu, mierzoną liczbą udzielonych porad w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców. Ponadto, analiza miała na celu ocenę skali dysproporcji w dostępności i wykorzystaniu usług nieodpłatnej pomocy na poziomie lokalnym, identyfikację obszarów o ponadprzeciętnym i poniżej przeciętnego poziomie aktywności beneficjentów oraz wskazanie potencjalnych czynników wpływających na obserwowane różnice.

Badanie zostało przeprowadzone w 2025 r. na podstawie danych za 2024 r. zgromadzonych w systemie teleinformatycznym. Analiza objęła wszystkie powiaty uczestniczące w realizacji systemu. Podstawowym wskaźnikiem badawczym była liczba udzielonych porad w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców.

Na podstawie pozyskanych danych ustalano, że najlepszy wynik osiągnął powiat górowski z wynikiem 1,14 porady dziennie. Na drugim miejscu uplasował się powiat wąbrzeski z wynikiem 1,12 porady dziennie. Powiaty, na terenie których udzielono najmniej porad, osiągnęły wynik 0,15 i 0,18 porad na dziesięć tysięcy mieszkańców. Różnice w wynikach między powiatami z najwyższymi, a najniższymi wynikami są zatem znaczne.

W ramach analizy i wywiadów przeprowadzonych z koordynatorami powiatowymi ustalono, że głównymi czynnikami wpływającymi na liczbę udzielonych porad są wysoka jakość usługi skutkująca zadowoleniem klienta i zaangażowanie pracowników powiatów. Z kolei powiaty, które osiągnęły najniższe wyniki, jako przyczynę takiej sytuacji wskazywały na: dostępność innej oferty pomocowej w gminach i centrach pomocy rodzinie; sposób pracy wykonawców; niewystarczające działania informacyjno - promocyjne oraz migrację beneficjentów z powiatów tzw. „obwarzankowych” do miast.

W porównaniu do poprzedniej Oceny, odnotowano poprawę w zakresie racjonalności rozmieszczenia punktów, funkcjonalności stron internetowych powiatów i dostępności numerów do zapisów.

12. Standard wyposażenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Celem badania była ocena standardu wyposażenia punktów funkcjonujących w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz analiza zakresu wsparcia rzeczowego zapewnianego przez organizacje pozarządowe realizujące zadania publiczne w tym obszarze. Dodatkowo celem badania była identyfikacja elementów stanowiących standardowe wyposażenie punktów nieodpłatnej pomocy, a także zbadanie skali i charakter dodatkowych nakładów ponoszonych przez organizacje pozarządowe w celu podniesienia standardu funkcjonowania tych punktów.

Podstawą badania były dane przekazane przez poszczególne powiaty.

Z pozyskanych od powiatów informacji wynika, że większość z powiatów zapewnia standardowe wyposażenie punktów zgodnie z rozporządzeniem. Wyposażenie punktów było zapewnione przede wszystkim przez powiaty/gminy/miasta, a udział w wyposażeniu punktów przez organizacje pozarządowe kształtował się na poziomie około 11%.

W badanym okresie punkty pomocy posiadały wyodrębnione pomieszczenie, które umożliwiało zachowanie dyskrecji podczas udzielania porad. W przypadku, gdy w punkcie prowadzona była nieodpłatna mediacja lokal był wyposażony w stół wraz z miejscami siedzącymi dla co najmniej czterech osób. Lokale były wyposażone w dostęp do Internetu, w komputer z dostępem do oprogramowaniu do edycji tekstów, drukarek, telefonu, baz aktów prawnych, materiały biurowe. Punkty były przystosowane do udzielania porad zdalnych. W przypadku braku słuchawek powiaty informowały, że planują ich zakup. Lokale zawierały również informacje określające dni i godziny dyżurów oraz dane kontaktowe potrzebne do zgłoszenia wizyty.



13. Ocena działań z zakresu edukacji prawnej prowadzonej przez organizacje pozarządowe

Celem badania przeprowadzonego w 2025 r. było uzyskanie pogłębionej wiedzy o sposobach prowadzenia edukacji prawnej i ocena efektywności poszczególnych form działań edukacyjnych.

Podstawą badania były dane zgromadzone za pośrednictwem wojewodów w przedmiocie m.in.: tematyki prowadzonych działań (np. jaki był zakres i tematyka przeprowadzonych kampanii społecznych), podmiotów, do których były kierowane, przebiegu/zasięgu dystrybucji (np. jaki był zasięg odbioru audycji i publikacji medialnych; miejsc, w których były prowadzone warsztaty i wykłady). Dane pochodziły z 16 województw i obejmowały lata 2022, 2023 i 2024. Z uwagi na to, że dane nie odzwierciedlały wszystkich powiatów, prezentowane wyniki mogą być obciążone błędami statystycznymi.

Analiza treści uzyskanych odpowiedzi wykazała, że działalność edukacyjna (we wszystkich obszarach: warsztaty i wykłady; informatory, poradniki, ulotki; kampanie społeczne; audycje i publikacje w mediach) organizacji pozarządowych koncentrowała się głównie na zagadnieniach odpowiadających częstym problemom społecznym i prawnym obywateli. Szczególny nacisk kładziono na zagadnienia związane z zadłużeniami, prawem rodzinnym, prawem karnym oraz ochroną praw konsumenta i osób pokrzywdzonych. Publikacje często zawierały wzory dokumentów procesowych i szablony pism w wersji elektronicznej, umożliwiające edycję i wydruk. Np. ulotki, a była to najczęstsza forma edukacji prawnej, miały charakter uproszczonych informatorów i zawierały m.in. wyjaśnienia zagadnień prawnych, informacje, gdzie można szukać pomocy prawnej, opisy dostępnych usług nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wraz z danymi kontaktowymi i adresami punktów.

Z badania wynika również brak ciągłości w powierzaniu przez powiaty zadań edukacyjnych organizacjom pozarządowym. Edukacja prawna w badanym okresie miała charakter nieregularny i nie była prowadzona w sposób systematyczny ani długofalowy, co może świadczyć o incydentalnym traktowaniu edukacji prawnej jako elementu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Dodatkowo, taki model utrudnia ocenę trwałego wpływu edukacji na poziom świadomości prawnej mieszkańców.

Badanie wykazało, że spośród organizacji pozarządowych, z którymi powiaty zawarły umowę na prowadzenie punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego:

- w 2022 roku zadania z zakresu edukacji prawnej powierzono 100 organizacjom pozarządowym spośród 118 organizacji, z którymi powiaty zawarły umowę na prowadzenie punktu,
- w 2023 roku zadania te realizowało 91 z 106 organizacji pozarządowych,
- w 2024 roku liczba ta wyniosła 88 z 93 organizacji pozarządowych.

Na podstawie zgromadzonych danych można stwierdzić, że w badanym okresie funkcjonowała stabilna grupa organizacji pozarządowych prowadzących edukację prawną. W latach 2022 - 2024 utrzymywała się niezmienna grupa organizacji pozarządowych, którym co najmniej 10 powiatów powierzało realizację zadań z zakresu edukacji prawnej. Do grupy tej należały:

- Stowarzyszenie „Sursum Corda”,
- Fundacja Togatus Pro Bono,
- Stowarzyszenie Zaborskie Towarzystwo Naukowe,
- Stowarzyszenie Inicjatyw Społecznych „Wsparcie, Informacja, Rozwój”,
- Fundacja Młodzi Ludziom,
- Fundacja Rozwoju Świadomości Obywatelskiej Experto Pro Bono,
- Stowarzyszenie na rzecz Poradnictwa Obywatelskiego Dogma,
- Fundacja „Inicjatywa Kobiet Aktywnych”,
- „Pasieka” - Fundacja Rozwoju i Wsparcia,
- Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Obywatelskiej „Civis Sum”.

W badaniu zidentyfikowano przykłady niestandardowych działań edukacyjnych poprzez włączanie nowych kanałów komunikacji oraz metod przekazu. Jednym z najbardziej charakterystycznych przykładów niestandardowych działań była realizacja kampanii społecznych w przestrzeni transportu publicznego, np. w województwie podlaskim prowadzono kampanie edukacyjne w autobusach Białostockiej Komunikacji Miejskiej.

VI. Wnioski i rekomendacje

1. Wnioski

Na podstawie zgromadzonych danych i przeprowadzonych analiz ustalono, że w 2025 r.:

- udzielono 503 185 porad, z czego nieodpłatna pomoc prawna stanowiła 81,93% (412 243 porad), zaś usługi nieodpłatnego poradnictwa prawnego stanowiły 18,07% (90 942).
- liczba udzielonych porad w ramach systemu utrzymywała się na poziomie 12,17 - 13,32 porad na 1 tys. mieszkańców;
- dominującą formą wsparcia było poradnictwo prawne - w okresie 2022 - 2025 nieodpłatna pomoc prawna niezmiennie stanowi nieco ponad 80% wszystkich udzielanych porad, pozostając podstawowym filarem systemu. Jednocześnie nieodpłatne poradnictwo obywatelskie utrzymywało stabilny udział na poziomie około 18 - 20%, co potwierdza jego uzupełniającą rolę w zakresie wspierania obywateli w rozwiązywaniu problemów prawnych;
- zachowany został dualizm podmiotów prowadzących punkty nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W 2025 r. 46,7% punktów prowadziły samorządy prawnicze, a 53,3% organizacje pozarządowe;
- mediacja w systemie pomocy prawnej miała charakter uzupełniający, a nie systemowy - 457 przeprowadzonych mediacji na 503 185 porad oznacza, że mediacja stanowi ok. 0,09% wszystkich spraw. Należy jednak podkreślić, że z 457 przeprowadzonych mediacji, 60,83% kończyło się ugodą, co oznacza, że gdy mediacja faktycznie dochodzi do skutku, ma wysoką efektywność rozwiązywania sporów;
- w zakresie efektywności udzielanych porad odnotowano strukturalną przewagę punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych. Punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych cechowały się wyższą średnią liczbą porad (395 porad/rok) niż punkty prowadzone przez organizacje pozarządowe (280 porad/rok). W niektórych województwach różnice były bardzo duże, np. świętokrzyskie (203 porad różnicy), mazowieckie (152 porad różnicy);
- ponad 98% porad udzielonych na dyżurach nieodpłatnej pomocy prawnej polegało na informowaniu beneficjenta o stanie prawnym i wskazaniu sposobu rozwiązania



- problemu. Podobnie w ramach nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego 89,21% przypadków stanowiła standardowa porada obywatelska. Świadczy to o wyraźnym doradczo-wspierającym charakterze systemu i ograniczonej skali działań wymagających indywidualizacji lub przygotowania dokumentów prawnych;
- największą grupę porad stanowiły porady z zakresu prawa cywilnego - 51,1% wszystkich porad. Tak wysoki udział wskazuje, że obywatele najczęściej poszukiwali wsparcia w sprawach dotyczących m.in. zobowiązań, umów, własności, sporów sąsiedzkich, zadłużenia czy spraw mieszkaniowych. Dominacja tej kategorii dowodzi wysokiego zapotrzebowania społecznego na podstawową pomoc prawną w codziennych sprawach cywilnych. Najniższy udział miały sprawy dotyczące działalności gospodarczej - 0,2%. Przedsiębiorcy relatywnie rzadko korzystali z systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, co może wynikać z zakresu wsparcia oferowanego w systemie nieodpłatnej pomocy, który jest mniej dostosowany do specyfiki problemów gospodarczych;
 - wśród spraw cywilnych, porady dotyczyły najczęściej rozwodów, separacji, winy w rozwiązywaniu małżeństwa (3,62%), dziedziczenia (3,57%) oraz alimentów (2,54% + 1,96%). Ważną grupę stanowiły również kwestie proceduralne (wykroczenia, procedury sądowe) i majątkowe (dochodzenie roszczeń, zasiedzenie), co wskazuje na trwałe znaczenie ekonomicznych i praktycznych aspektów życia rodzinnego i majątkowego dla obywateli korzystających z systemu;
 - z porad świadczonych w ramach systemu nieodpłatnej pomocy korzystały głównie osoby w wieku produkcyjnym oraz kobiety. Największą grupę beneficjentów stanowiły osoby w wieku 35 - 55 lat (ponad 41% beneficjentów), a kobiety odpowiadały za 62,6% wszystkich korzystających z systemu. Dane wskazują, że problemy prawne najczęściej dotyczyły osób aktywnych społecznie i zawodowo, których źródłem dochodów w gospodarstwie domowym była praca (42,3%);
 - ponad połowa beneficjentów osiągała dochód powyżej 2 000 zł netto na osobę w gospodarstwie domowym, a największą grupę stanowiły osoby pracujące zawodowo (42,3%) oraz emeryci (24,8%). Oznacza to, że system pełnił funkcję wsparcia nie tylko dla osób najuboższych, ale również dla osób aktywnych zawodowo, które deklarowały, że nie były w stanie ponieść kosztów komercyjnej pomocy prawnej lub obywatelskiej;

- dane w zakresie opinii osób uprawnionych na temat otrzymanej porady wskazują na pozytywną ocenę życzliwości wykonawców oraz zrozumiałości przekazywanych informacji (ponad 95% odpowiedzi „zdecydowanie tak”). Nieliczne zgłoszone uwagi beneficjentów nie dotyczyły jakości merytorycznej porad, a związane były raczej z organizacją punktu, w tym z jego lokalizacją oraz oznaczeniem;
- występuje brak standaryzacji działań edukacyjnych w większości jednostek samorządu terytorialnego;
- edukacja prawna była tylko częściowo dostosowana do realnych problemów obywateli - system trafiał w tematykę zgłaszanych spraw, ale nie w najczęstsze konkretne problemy. Tematy edukacji (np. rodzina 10,53%, przestępstwa 9,87%, urzędy i sądy 8,55%) w dużej mierze odpowiadały ogólnym kategoriom spraw. Jednak dominujące w praktyce problemy obywateli (rozwody, alimenty, dziedziczenie, procedura sądowa) były rzadziej przedmiotem edukacji prawnej. Oznacza to rozdźwięk między edukacją prawną, a realnymi problemami użytkowników systemu.

2. Rekomendacje

Po przeprowadzeniu analizy sprawozdań za 2025 r. oraz danych pozyskanych z systemu teleinformatycznego, a także po dokonaniu dodatkowych badań i analiz Ministerstwo Sprawiedliwości rekomenduje podjęcie działań zmierzających do poprawy funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w kolejnych latach.

Adresatami rekomendacji, których listę zamieszczono poniżej, są odpowiednio Ministerstwo Sprawiedliwości (ze względu na delegację ustawową Ministra Sprawiedliwości), Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej (jako organ opiniodawczo-doradczy Ministra Sprawiedliwości), starostwa powiatowe i urzędy wojewódzkie (jako urzędy realizujące zadania ustawowe), organizacje pozarządowe wpisane na wojewódzkie listy organizacji pozarządowych uprawnionych do świadczenia porad (jako podmioty, którym starostwa powierzają do prowadzenia punkty poradnicze), okręgowe rady adwokackie i rady okręgowe izb radców prawnych (jako podmioty wskazujące adwokatów i radców prawnych do świadczenia porad), a także sami wykonawcy.

Rekomendacje:



- zaleca się wzmocnienie współpracy starostw powiatowych z organizacjami pozarządowymi, aby zwiększyć efektywność i innowacyjność porad świadczonych w punktach powierzonym tym podmiotom. Jednocześnie monitorowanie jakości i obciążenia punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe i systematyczna analiza liczby porad przypadających na punkt powinno pozytywnie wpłynąć na wyrównanie nierównomiernego obciążenia punktów i zapewnić równe standardy usług w całym kraju.
- rozważyć należy opracowanie i wdrożenie programu wsparcia dla punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe, obejmujący szkolenia, standaryzację procedur i lepsze narzędzia do obsługi interesantów, aby zbliżyć efektywność punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe do punktów prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych;
- koniecznym rozważenia jest zmiana modelu alokacji punktów, poprzez powiązanie finansowania i liczby powierzanych punktów z efektywnością mierzoną liczbą porad na punkt (oraz dodatkowymi wskaźnikami jakości). W praktyce oznaczałoby to stopniowe przesuwanie zasobów w stronę podmiotów, które wykazałyby wyższą efektywność w świadczeniu porad, przy jednoczesnym wsparciu słabszych jednostek w celu wyrównania ich potencjału;
- należy rozwijać mediację jako realne narzędzie rozwiązywania sporów poprzez szkolenia dla mediatorów, zwiększenie liczby przeprowadzanych mediacji i ułatwienie procedur formalizacji ugód. Równolegle warto prowadzić kampanie edukacyjne, które zachęcą obywateli do korzystania z mediacji jako skutecznej alternatywy dla postępowań sądowych;
- ze względu na znaczący udział spraw dotyczących rodziny i majątkowych (alimenty, dziedziczenie, zasiedzenia, podział majątku), warto opracować proste poradniki i materiały edukacyjne dla obywateli, które tłumaczyłyby procedury i prawa w przystępny sposób, wspierając zarówno edukację prawną, jak i ograniczając czas potrzebny na poradę w punkcie;
- wzmocnienie specjalizacji dyżurów w zakresie spraw rodzinnych i spadkowych. Usługi nieodpłatnej pomocy prawnej w większym stopniu powinni zapewniać wykonawcy ze specjalizacją w prawie rodzinnym i spadkowym oraz oferować szkolenia w zakresie



mediacji rodzinnych, alimentów i dziedziczenia, aby skutecznie odpowiadać na najczęstsze potrzeby obywateli;

- rekomenduje się opracowanie wytycznych lub modelowych zapisów umownych dla powiatów i miast na prawach powiatu, określających preferowane formy edukacji prawnej, minimalne standardy realizacji działań oraz oczekiwane rezultaty edukacyjne. Pozwoli to zwiększyć spójność i porównywalność działań w skali kraju. Starostwa powiatowe powinny częściej określać w umowach priorytetowe obszary edukacji prawnej w oparciu o analizę lokalnych problemów prawnych i społecznych, np. spraw rodzinnych, zadłużeń czy świadczeń społecznych. Umożliwi to lepsze dopasowanie działań edukacyjnych do rzeczywistych potrzeb;
- ze względu na wysoki udział mieszkańców obszarów wiejskich (30,1%) oraz osób z wykształceniem zawodowym, zasadne jest zwiększenie liczby działań edukacyjnych i poradnictwa w małych miejscowościach, w tym poprzez dyżury mobilne, poradnictwo telefoniczne i dostępne materiały informacyjne;
- należy ujednoczyć i wzmocnić system oznakowania punktów nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (standard wizualny, czytelne tablice, mapy online), a także poprawić ich widoczność w przestrzeni publicznej, co ograniczy problemy organizacyjne i zwiększy dostępność usług;
- należy rozwijać działania edukacyjne i informacyjne skierowane przede wszystkim do osób w wieku produkcyjnym, kobiet oraz seniorów, wykorzystując proste i praktyczne materiały dotyczące spraw rodzinnych, majątkowych, pracowniczych i świadczeń społecznych. W celu zwiększenia dostępności systemu dla osób młodych i seniorów rekomenduje się rozwój kanałów cyfrowych, mobilnych punktów poradniczych oraz współpracę z instytucjami lokalnymi, szkołami i organizacjami senioralnymi.

3. Reforma

Od wielu lat w środowisku prowadzącym nieodpłatną pomoc prawną zgłaszane są potrzeby usprawnienia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Od października 2024 r. do sierpnia 2025 r. toczyły się prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy

prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej⁴, dotyczące przedłużenia finansowania systemu NPP/NPO, w trakcie których przedstawiciele Ministerstwa Sprawiedliwości deklarowali, że poza procedowaną „małą nowelizacją” zostanie przygotowana także kompleksowa reforma systemu. W wyniku prac analitycznych i prekonsultacji prowadzonych w 2025 r. przygotowano założenia projektowanych rozwiązań. Proponowane rozwiązania mają odpowiedzieć na zgłaszane od wielu lat postulaty środowisk zaangażowanych w system nieodpłatnej pomocy oraz zaradzić problemom dostrzeganym przez resort, a podnoszonym w ostatnich dwóch Ocenach Rocznych:

- Przygotowanie projektu nowej ustawy, jednak z wykorzystaniem mechanizmów sprawdzonych w obowiązującej ustawie i zachowaniem nazwy („marki”) nieodpłatna pomoc prawna

Uporządkowanie materii zawartej w ustawie wymaga przyjęcia całej nowej ustawy. Treść aktualnie obowiązującej Ustawy, wobec stanowisk zgłaszanych przez Rządowe Centrum Legislacji przy wcześniejszych nowelizacjach, nie powinna podlegać dalszym nowelizacjom.

- Udostępnienie usług pomocy prawnej na etapie przedsądowym z podziałem na informację prawną i kwalifikowaną pomoc prawną i wybranymi projektami pism w toku sprawy

W aktualnie obowiązującym systemie nieodpłatna pomoc prawna została opisana w art. 3 ustawy. Zaproponowany podział na dwa typy usług był postulowany przez środowisko naukowe i co do zasady nie był kwestionowany w toku prekonsultacji. Podział polegałby na wyodrębnieniu pkt 1 z dotychczasowego art. 3 i przyjęciu nazwy informacji prawnej. Informacja prawna przysługiwałaby wszystkim obywatelom i cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP i mogłaby być świadczona zarówno w punktach stacjonarnie, jak i zdalnie. Wyodrębnienia punktów od 2-4 z dotychczasowego art. 3 jako form kwalifikowanej pomocy prawnej dostępnej tylko dla grup uprawnionych i świadczonych głównie stacjonarnie. Dodatkowo dokonano by uzupełnienia przepisów o możliwość sporządzenia projektu wybranych środków odwoławczych.

⁴ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390254>



- Wprowadzenie kryterium dochodowego dostępu do kwalifikowanej pomocy prawnej weryfikowanego za pomocą oświadczenia oraz wskazanie grup osób uprawnionych niezależnie od dochodu. W razie złożenia fałszywego oświadczenia byłoby możliwe wszczęcie postępowania na podstawie przepisów o egzekucji w administracji i ustalenie obowiązku zwrotu podwójnej wartości udzielonej pomocy.

Z uwagi na podnoszony problem zgłaszania się do punktów osób zamożnych i brak możliwości odmowy pomocy z tego powodu, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek mechanizmów weryfikacji sytuacji majątkowej, system jest postrzegany jako konkurencja wobec rynku odpłatnych usług prawniczych, co zmniejsza motywację osób, które świadczą usługi do świadczenia ich pełnego zakresu osobom uprawnionym.

Proponowane rozwiązanie zmierza do doprecyzowania katalogu podmiotów, które mogą uzyskać kwalifikowaną pomoc prawną – grup osób uprawnionych i kryterium dochodowego oraz wprowadzenie identyfikacji beneficjentów, zamiast ich anonimowości.

- Poradnictwo obywatelskie

W toku analiz prowadzonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości i wyniku prowadzonych prekonsultacji należy stwierdzić, że: obywatele mając wybór między poradnictwem prawnym a obywatelskim, wybierają poradnictwo prawne. Większość doradców obywatelskich to radcowie prawni i adwokaci, którzy mimo rozdzielania usług w ramach dyżurów poradnictwa obywatelskiego, świadczą poradnictwo prawne. Istnieje jedynie około 100 doradców obywatelskich z innymi rodzajami wykształcenia niż prawnicze (posiadającymi wpisane jedynie uprawnienia doradcy obywatelskiego w systemie teleinformatycznym). Z uwagi na wysokie koszty szkoleń i obowiązek corocznego odnawiania uprawnień – w niektórych miejscach w kraju brakuje chętnych, którzy byliby gotowi świadczyć poradnictwo obywatelskie, co powoduje konieczność zamknięcia punktów.

W planowanej reformie zakłada się rezygnację z poradnictwa obywatelskiego, jednocześnie uwzględniając najlepsze doświadczenia z prowadzenia poradnictwa, gdyż zakłada się, że elementem kwalifikowanej pomocy prawnej stanie się plan pomocy, który ma wskazać osobie uprawnionej dalsze kroki w sprawie, który dotychczas był charakterystyczny dla modelu udzielania poradnictwa obywatelskiego. Przewiduje się również, że możliwe będzie wskazanie specjalizacji dyżuru w punkcie m.in. w zakresie poradnictwa obywatelskiego.

- Wprowadzenie mechanizmów kontroli jakości pomocy

W opiniach OECD, jak i w raportach NIK podkreślano, że system nieodpłatnej pomocy prawnej nie został wyposażony w mechanizmy, które umożliwiają dokonanie kontroli jakości świadczonej pomocy, ani nie posiada procedur umożliwiających badanie efektywności wydatkowanych środków.

Postulowanym modelem oceny, stosowanym m. in. w klinikach prawa, jest model *peer review*, w którym kompetentny recenzent, np.: przedstawiciel prawniczego samorządu zawodowego, może ocenić adekwatność pomocy do problemu zgłoszonego przez beneficjenta.

- Wprowadzenie klinik prawa jako podmiotów uprawnionych do świadczenia pomocy w systemie, ale pozostawienie w tej kwestii decyzji powiatom.

Model zakładałby umożliwienie uczelniom wpisu na listę wojewody i pozostawienie starostom – możliwości powierzenia określonego zakresu zadania z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej takiej uczelni wpisanej na listę. Korzyścią dla systemu byłaby możliwość nałożenia przez starostę dodatkowych zadań na uczelnię np.: wspierania starosty w dokonywaniu oceny poradnictwa, prowadzenia badań wdrożeniowych czy prowadzenia pilotaży albo wyznaczania lokalnie priorytetów edukacji prawnej.

- Zmniejszenie liczby punktów i wprowadzenie mechanizmu uzależniania liczby punktów od popytu na danym obszarze. Zmiana mechanizmu podziału dotacji oraz przyznanie większej samodzielności starostom.

Zapewnienie starostom większej swobody w ustalaniu harmonogramu pracy punktów (rozliczenie tygodniowe zamiast sztywnej liczby godzin każdego dnia). Zmiana sposobu obliczania mnożnika służącego do obliczania liczby punktów w powiecie z art. 20 ust. 4 obowiązującej ustawy – gwarantowane dwa punkty w każdym powiecie i powiązanie zwiększenia liczby punktów z popytem na usługi prawne w ostatnich dwóch latach na podstawie danych z systemu teleinformatycznego (tzw. jednolita norma poradnicza), zamiast uzależnienia liczby punktów od liczby mieszkańców. Był to postulat przedstawiony przez przedstawicieli organizacji pozarządowych.

W pracach nad założeniami reformy uczestniczyła grupa robocza powołana przy Radzie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji

Prawnej, która w okresie od września do grudnia 2025 r. odbyła szereg spotkań i dyskusji dotyczących proponowanych rozwiązań. Proponowane opcje regulacyjne były również przedmiotem prekonsultacji z ponad 400 przedstawicielami samorządów powiatowych i przedstawicielami wojewodów zaangażowanymi w realizację zadań w systemie, a także z przedstawicielami administracji rządowej, w tym z Narodowym Instytutem Wolności-Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych wskazanymi przez ten instytut.

Wszystkim osobom zaangażowanym w te prace dziękujemy za istotny wkład w przygotowanie rozwiązań legislacyjnych i merytorycznych.

Na sam koniec podkreślenia wymaga, iż powyższe założenia nadal oczekują na decyzję Zespołu Programowania Prac Rządu, co do wpisu w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów, który jest warunkiem wszczęcia rządowego procesu legislacyjnego.

24.06.2026.

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

Sławomir Pałka
Sławomir Pałka
PODSEKRETARZ STANU