



Ministerstwo Sprawiedliwości

Departament Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej

DFN-IV.0512.1.2026

Warszawa, 01 czerwca 2026 r.

Fundacja Swobód Obywatelskich Auxiliator
ul. Czerniakowska 48/130
00-717 Warszawa
Adres do e-Doręczeń: AE:PL-71486-59127-EAJVD-12

Zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji

Na podstawie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 15 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870), w odpowiedzi na petycję doręczoną do Ministerstwa Sprawiedliwości w dniu 23 marca 2026 r. przedstawiam niniejsze zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji dotyczącej nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 44) oraz organizacji i udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej (zwaney dalej „NPP”) lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (zwanego dalej „NPO”).

Uprzejmie zawiadamiam, że postulaty petycji zgłoszone w zakresie:

1. dopuszczenie do świadczenia NPP przez magistrów prawa bez wymaganego doświadczenia zawodowego, przy zapewnieniu nadzoru merytorycznego;
2. zaliczenia czasu pracy w charakterze doradcy obywatelskiego, udzielania nieodpłatnego poradnictwa prawnego oraz prowadzenia edukacji prawnej na poczet okresu aplikacji;
3. wprowadzenie do ustawy o radcach prawnych oraz ustawy - Prawo o advokaturze przepisów zaliczających czas pracy doradcy obywatelskiego, poradnictwa NPP, edukacji prawnej do aplikacji (np. max. 6-12 miesięcy);
4. ustalenie zasad w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, z potwierdzeniem przez organu samorządu radcowskiego i adwokackiego;
5. pilne skierowanie projektu do Sejmu z *vacatio legis* do 1 stycznia 2027 r.;
6. okazanie PIT za ostatni rok jako potwierdzenie niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej dla petenta;
7. uregulowanie umów ramowych dla doradców obywatelskich, z określeniem praw i obowiązków oraz stabilności zatrudnienia, w tym ustalenie prawa do dofinansowania zakupu okularów lub soczewek przy pracy z monitorem ekranowym na podstawie skierowania do lekarza medycyny pracy wraz ze stosownym zaświadczeniem od lekarza medycyny pracy;

8. wskazanie jednolitych stawek za usługi NPP i NPO na terenie całego kraju, analogicznie dla adwokatów i radców prawnych;
9. możliwość świadczenia NPP i NPO zdalnie, poza punktem stacjonarnym, również w okresie stanu pandemii czy epidemii, ale również podczas innych stanów nadzwyczajnych, czy też podczas występowania złych warunków atmosferycznych (np. intensywnych opadów śniegu, czy innych wykraczających poza normalne warunki atmosferycznych), poprzedzonych np. wysyłaniem Alertu RCB na telefony komórkowe, lub też ostrzeżeń pogodowych ogłoszonych przez media lokalne lub ogólnopolskie;
10. zwrot kosztów dojazdu do punktów NPP/NPO dla doradców, adwokatów i radców prawnych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej;
11. zapewnienie doradcom obywatelskim oraz prawnikom udzielających usług NPP i NPO odpowiednich warunków lokalowych i sprzętowych;
12. prawo do odmowy obsługi petenta z podaniem przyczyny lub katalogu przesłanek;
13. uregulowanie prawa do odpoczynku i tzw. wolnego czasu od świadczenia usług;
14. zakaz stosowania klauzul zmuszających do zastępstwa na dyżurach oraz uregulowanie nieobecności w punktach z powodu choroby lub siły wyższej;
15. wprowadzenie dodatku specjalnego dla punktów o zwiększonym obciążeniu;
16. możliwość udzielania porad w języku innym niż polski, jeżeli osoba świadcząca usługę posiada znajomość języka na poziomie komunikatywnym, wraz z przyznaniem dodatku finansowego;
17. korzystanie w czasie świadczenia porad z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym;
18. zapewnienie dostosowania punktów i systemów porad zdalnych dla osób niepełnosprawnych;
19. szkolenia doradców w zakresie kompetencji kulturowych i praw osób LGBTQ+;
20. regularna waloryzacja stawek godzinowych i premii motywacyjnych;
21. refundacja kosztów egzaminów i szkoleń doszkalających przez Skarb Państwa;
22. utworzenie Centrum Kształcenia i Doskonalenia Doradców Obywatelskich, jako organu samorządu doradców obywatelskich powołanego przez Ministra Sprawiedliwości;
23. określenie wymagań i kompetencji doradców obywatelskich, tworzących korpus pracowników publicznych z obowiązkami i prawami wynikającymi z pełnienia funkcji w systemie NPO;
24. wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC odpowiedzialności cywilnej dla doradców, adwokatów i radców prawnych w związku ze świadczeniem NPP i NPO, finansowanego przez Skarb Państwa;
25. wdrożenie jednolitego systemu do świadczenia porad zdalnych online;
26. stworzenie centralnej bazy najczęstszych pytań i odpowiedzi (FAQ), dostępnej dla petentów i doradców;

27. integracja systemu z punktami stacjonarnymi NPP/NPO oraz możliwością świadczenia porad przez doradców, adwokatów i radców prawnych z dowolnego miejsca w kraju;
 28. zwiększenie liczby punktów NPP/NPO w małych miejscowościach i obszarach o ograniczonym dostępie do pomocy prawnej;
 29. rozbudowa programów edukacji prawnej dla obywateli, w tym warsztaty, kursy i materiały informacyjne w szkołach, bibliotekach i ośrodkach kultury;
 30. zapewnienie dedykowanych ścieżek porad dla osób niepełnosprawnych oraz osób LGBTQ+, z wyszkolonym personelem i dodatkami motywacyjnymi.
 31. podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu kompleksową nowelizację ustawy
- zostały uwzględnione, nieuwzględnione albo wyjaśnione, a sposób załatwienia niniejszych postulatów został w sposób szczegółowy przedstawiony w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

W dniu 26 marca 2026 r. do Departamentu Funduszy i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej Ministerstwa Sprawiedliwości wpłynęła petycja Fundacji Swobód Obywatelskich Auxiliator z siedzibą w Warszawie dotycząca nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej oraz organizacji i udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego

Należy uznać Ministra Sprawiedliwości za podmiot właściwy w sprawie załatwienia petycji.

Zgodnie z § 1 ust. 2 rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2025 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Sprawiedliwości (Dz. U. z 2025 r. poz. 1005) minister ten kieruje działem administracji rządowej sprawiedliwości. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1275 i 1846 oraz z 2026 r. poz. 160 i 187) do działu administracji rządowej sprawiedliwości należą sprawy: prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych oraz nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, o których mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 i ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2025 r. poz. 780 oraz z 2026 r. poz. 160) w zw. z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, do zadań ministra kierującego danym działem administracji rządowej, w zakresie tego działu, należy „inicjowanie i opracowywanie polityki rządu, a także przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów – na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów”

oraz „prowadzenie konsultacji publicznych i współdziałanie z samorządem terytorialnym, organizacjami społecznymi i przedstawicielstwami środowisk zawodowych i twórczych”.

Należy zatem uznać Ministra Sprawiedliwości za podmiot właściwy do rozpatrzenia petycji w zakresie postulatów zawartych w petycji dotyczących zmiany przepisów prawa i podjęcia określonych działań.

W niniejszym uzasadnieniu odniesiono się do poszczególnych grup postulatów, grupując je biorąc pod uwagę podobieństwo tematyczne. W odniesieniu do postulatów:

1. podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu kompleksową nowelizację ustawy;
2. pilnego skierowania projektu do Sejmu z *vacatio legis* do 1 stycznia 2027 r.

- należy wskazać, że Ministerstwo Sprawiedliwości dostrzegając potrzebę zmian w systemie nieodpłatnej pomocy i podjęło prace nad przygotowaniem kompleksowej reformy w 2025 roku. Postulat podjęcia działań mających na celu inicjatywę ustawodawczą zostanie zatem uwzględniony.

Należy jednak podkreślić, że art. 118 Konstytucji RP stanowi, że inicjatywę ustawodawczą posiada Rada Ministrów, działająca jako organ kolegialny. Dlatego skierowanie projektu ustawy do prac parlamentarnych wymaga przyjęcia jej przez Radę Ministrów w rządowym procesie legislacyjnym. Tryb pracy nad inicjatywą ustawodawczą Rady Ministrów określa uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r. poz. 806, z 2025 r. poz. 408 oraz z 2026 r. poz. 364). Prace inicjuje Minister Sprawiedliwości jako organ wnioskujący, jednak zgodnie z § 31 ust. 11 ww. uchwały, skierowanie do konsultacji publicznych oraz opiniowania projektu wymaga wpisania założeń tego projektu do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów. Decyzję w zakresie wpisu podejmuje Zespół Programowania Prac Rządu.

Odnosząc się do postulatu przyjęcia, że niniejsze zmiany zostaną dokonane z dniem 1 stycznia 2027 r. uprzejmie informujemy, że biorąc pod uwagę liczbę etapów, przebieg i terminy obowiązujące w rządowym procesie legislacyjnym oraz w parlamentarnym procesie legislacyjnym, wynikające z art. 121 ust. 2 i art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990 z późn. zm.) oraz uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. - Regulamin Senatu (M. P. z 2025 r. poz. 1251), realizacja tego postulatu nie będzie możliwa z przyczyn proceduralnych.

Uwzględnienie tego postulatu nie będzie również możliwe z przyczyn organizacyjnych oraz braku możliwości zachowania odpowiedniej *vacatio legis*. Należy zwrócić uwagę, że organizacja systemu nieodpłatnej pomocy tj. zawarcie umów z samorządami zawodowymi oraz przeprowadzenie konkursów dla organizacji pozarządowych, rozpoczynają się we wrześniu każdego roku, poprzedzającego rok rozpoczęcia realizacji zadania. Aby umożliwić takie działania, zmienione przepisy musiałyby zostać ogłoszone

w Dzienniku Ustaw, jeszcze przed rozpoczęciem procedur organizowania punktów na rok 2027, a zatem w trzecim kwartale 2026 r. Dodatkowo zgodnie z niekwestionowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego odpowiednia *vacatio legis* powinna umożliwiać przygotowanie adresatów do wdrożenia tych przepisów. Biorąc pod uwagę moment złożenia petycji oraz procedury pracy nad projektem aktu normatywnego, zachowanie takiej odpowiedniej *vacatio legis* nie byłoby możliwe.

Jednocześnie należy zauważyć, że przyjęcie nowej ustawy dotyczącej nieodpłatnej pomocy wymaga również zmian w odesłaniach do obowiązującej ustawy m. in. w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 468 z późn. zm.), w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2026 r. poz. 490 z późn. zm.). Zgodnie z art. 123 ust. 1 Konstytucji RP – Rada Ministrów może uznać za pilny jedynie taki projekt, który nie dotyczy m. in. zmian kodeksów. Stąd postulat pilnego skierowania projektu do Sejmu nie może zostać uwzględniony.

W zakresie postulatów:

3. dopuszczenie do świadczenia NPP przez magistrów prawa bez wymaganego doświadczenia zawodowego, przy zapewnieniu nadzoru merytorycznego;
4. zaliczenia czasu pracy w charakterze doradcy obywatelskiego, udzielania nieodpłatnego poradnictwa prawnego oraz prowadzenia edukacji prawnej na poczet okresu aplikacji;
5. wprowadzenie do ustawy o radcach prawnych oraz ustawy o adwokaturze przepisów zaliczających czas pracy doradcy obywatelskiego, poradnictwa NPP i edukacji prawnej do aplikacji (np. max. 6-12 miesięcy);
6. ustalenie zasad w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, z potwierdzeniem przez izby radcowskie/adwokackie;

Odnosząc się do powyższych postulatów należy zauważyć, że w ocenie wnoszącego petycję uzasadnieniem dla takiej zmiany miałyby być nagradzanie społecznej działalności prawników. Należy zauważyć, że obecnie obowiązująca ustawa dopuszcza świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez absolwentów prawa z 3-letnim doświadczeniem w ramach działania organizacji pozarządowych. W planowanych zmianach założeniem jest uwzględnienie przede wszystkim prawników, którzy posiadają tytuły zawodowe lub są w toku kształcenia, z wzięciem pod uwagę potrzeby edukowania kadr, które w przyszłości będą zajmowały się świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej. Zapewnienie merytorycznego nadzoru nad działaniem osób, które udzielają nieodpłatnej pomocy prawnej stanowi jeden z wniosków zarówno OECD, jak i Najwyższej Izby Kontroli, które znajdują odzwierciedlenie w założeniach i rozwiązania opracowywanych dla potrzeb reformy regulacji.

W zakresie natomiast wprowadzenia do ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1564, z 2025 r. poz. 1172 oraz z 2026 r. poz. 370) oraz ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 499, z 2025 r. poz. 1172 oraz z 2026 r. poz. 370) przepisów, które umożliwiałyby zaliczenie czasu pracy doradcy

obywatelskiego do czasu aplikacji radcowskiej lub adwokackiej wprowadzenie takich przepisów na poziom ustawowy nie jest możliwe.

Na gruncie przepisów ustawowych uregulowane zostały jedynie ogólne założenia dotyczące aplikacji. W odniesieniu do czasu trwania aplikacji przepisy te stanowią jedynie, że aplikacja rozpoczyna się 1 stycznia każdego roku i trwa trzy lata. Szczegółowe zasady odbywania szkolenia zostały uregulowane natomiast odpowiednio w Regulaminie odbywania aplikacji adwokackiej oraz Regulaminie odbywania aplikacji radcowskiej, które zostały określone uchwałami organów samorządu adwokackiego oraz radcowskiego. Autonomia regulacyjna samorządów zawodowych w zakresie organizacji aplikacji i zasad odbywania szkolenia przez aplikantów podlega zatem jedynie kontroli legalności sprawowanej przez Ministra Sprawiedliwości, co wyklucza możliwość zastępowania decyzji samorządu aktami wykonawczymi organów administracji rządowej. Zatem ten postulat nie może zostać uwzględniony.

W odniesieniu do postulatu:

7. okazanie PIT za ostatni rok jako potwierdzenie niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej dla petenta;

- należy zauważyć, że zgodnie z art. 293 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 662) *„Indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową.”*. Stąd ich bezpośrednie wykorzystanie do potwierdzenia prawa wymagałoby objęciem obowiązkiem zachowania tajemnicy skarbowej każdego z wykonawców, podczas gdy aktualnie dostęp do tej tajemnicy posiadają jedynie wybrani przedstawiciele organów administracji publicznej. Postulat zostanie uwzględniony częściowo poprzez próbę opracowania rozwiązań z wykorzystaniem danych pochodzących z formularzy podatkowych, ale ich bezpośrednie okazywanie nie może stać się planowanym elementem projektowanych rozwiązań.

W zakresie postulatów:

8. uregulowania umów ramowych dla doradców obywatelskich, z określeniem praw i obowiązków oraz stabilności zatrudnienia, w tym ustalenie prawa do dofinansowania zakupu okularów lub soczewek przy pracy z monitorem ekranowym na podstawie skierowania do lekarza medycyny pracy wraz ze stosownym zaświadczeniem od lekarza medycyny pracy;
9. wskazania jednolitych stawek za usługi NPP i NPO na terenie całego kraju, analogicznie dla adwokatów i radców prawnych;
10. zapewnienia możliwości świadczenia NPP i NPO zdalnie, poza punktem stacjonarnym, również w okresie stanu pandemii czy epidemii, ale również podczas innych stanów nadzwyczajnych, czy też podczas występowania złych warunków atmosferycznych;
11. zwrotu kosztów dojazdu do punktów NPP/NPO dla doradców, adwokatów i radców prawnych np. zgodnie rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29

stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej;

12. uregulowania prawa do odpoczynku i tzw. wolnego czasu od świadczenia usług;
13. zakazu stosowania klauzul zmuszających do zastępstwa na dyżurach oraz uregulowanie nieobecności w punktach z powodu choroby lub siły wyższej;
14. wprowadzenia dodatku specjalnego dla punktów o zwiększonym obciążeniu;
15. możliwości udzielania porad w języku innym niż polski, jeżeli osoba świadcząca usługę posiada znajomość języka na poziomie komunikatywnym, wraz z przyznaniem dodatku finansowego;
16. regularnej waloryzacja stawek godzinowych i premii motywacyjnych;
17. refundacji kosztów egzaminów i szkoleń doszkalających przez Skarb Państwa;

W zakresie niniejszej grupy postulatów należy zauważyć, że dotyczą one zmiany charakteru umów z wykonawcami, w taki sposób, aby zamiast cech stosunku cywilnoprawnego nosiły one cechy stosunku pracy z zapewnieniem pracy zdalnej, dofinansowań do wyposażenia i kształcenia. Postulaty te nie mogą zostać uwzględnione. Wynika to po pierwsze z charakteru zadań, które wykonuje doradca oraz prawnik udzielający pomocy, który w trakcie świadczenia pomocy jest niezależny od podmiotu zlecającego realizację zadania. Art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.) wymaga bowiem, aby zadania, które realizuje pracownik były realizowane „pod kierownictwem pracodawcy”, a takiego charakteru nie mają zadania realizowane w ramach ustawy z dnia 5 sierpnia 2016 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Charakter stosunku prawnego występującego w niniejszej ustawie nie odpowiada zatem charakterowi stosunku pracy. Po drugie wpływ na takie ukształtowanie stosunków prawnych na gruncie niniejszej ustawy ma również sposób finansowania zadań, które są realizowane w ramach dotacji celowej jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej i mają charakter czasowy. Aktualnie realizowane są w rocznych cyklach, w której podmioty, które będą udzielały pomocy mogą się zmieniać w toku świadczenia pomocy. Nie ma tutaj zatem stałości relacji, która charakteryzuje stosunek pracy. Po trzecie należy zauważyć, że z danych z systemu teleinformatycznego wynika, iż przeważająca większość doradców obywatelskich posiada również tytułu zawodowe, w tym tytuł zawodowy adwokata. Adwokaci zaś, zgodnie z art. 4a ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o advokaturze, nie mają możliwości wykonywania zawodu w ramach stosunku pracy. Ponieważ celem jest zachowanie jednolitości umów, które są zawierane w ramach systemu, uwzględnienie tego postulatu nie jest możliwe.

W zakresie zwrotu kosztów dojazdu do punktu należy zauważyć, że rozwiązania przyjęte w rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2023 r.

poz. 2190) przysługują jedynie pracownikowi i jedynie w sytuacji podróży służbowej – tzn. wykonywania pracy poza siedzibą pracodawcy lub poza stałym miejscem pracy. Sytuacja dojazdu do punktu, którego adres jest wskazany w umowie lub w harmonogramie nie stanowi sytuacji podróży służbowej, za którą przysługuje zwrot kosztów podróży, gdyż ten punkt jest stałym miejscem wykonywania zadań przez wskazaną osobę, która nie ma statusu pracownika. Charakterystyczne dla stosunku pracy jest również refundowanie przez pracodawcę kosztów doszkalania pracownika. Ponieważ na gruncie niniejszej ustawy nie mamy do czynienia z realizacją zadania w ramach stosunku pracy to uwzględnienie niniejszego postulatu nie jest możliwe.

Odnosząc się do świadczenia NPP i NPO zdalnie – tzn. w ten sposób, że doradca lub prawnik pozostaje poza punktem, nie tylko w czasie epidemii, ale także w przypadku wykraczającym poza normalne warunki atmosferyczne – uwzględnienie tego postulatu nie jest możliwe, gdyż założeniem systemu jest konieczność zapewnienia osobom uprawnionym, w tym także wykluczonym cyfrowo, możliwości bezpośredniego spotkania z doradcą w punkcie. Stąd obecność wykonawcy w punkcie stanowi jeden z warunków zapewnienia dostępu dla tych grup. Dodatkowo, jeżeli chodzi o zapewnienie możliwości świadczenia usług zdalnie, w każdym przypadku, kiedy występują złe warunki atmosferyczne rozwiązanie to wymagałoby przewidzenia rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiłoby poinformowanie osoby uprawnionej o tym, że nie będzie mogła skorzystać z pomocy w punkcie, co generuje dodatkowe koszty organizacyjne. Stąd uwzględnienie postulatu na obecnym etapie nie jest możliwe. Podkreślenia również wymaga, że system jest adresowany do obywateli. Jego celem nie może być wyłącznie stworzenie czy gwarantowanie zatrudnienia dla wykonawców czy też wygodnych warunków świadczenia usług kosztem dostępności, jakości i przewidywalności miejsca świadczenia usług.

W zakresie postulatów odnoszących się do wynagrodzenia, należy zauważyć, że sposób podziału dotacji został określony na poziomie ustawowym w sposób jednolity. Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej *„Dotacja, o której mowa w art. 19 ust. 1, jest przeznaczana w 91% na wynagrodzenia z tytułu umów, o których mowa w art. 6, natomiast w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej – na rzecz wyłonionej organizacji pozarządowej”* Ustawa przewiduje zatem jednolitą wysokość stawki na poziomie krajowym. Zróżnicowanie stawek wynika z tego, że wysokość wynagrodzenia różni się w poszczególnych umowach, które są zawierane z organizacjami pozarządowymi przez wykonawców i wynika z różnego poziomu kosztów administracyjnych, które deklaruują poszczególne organizacje.

Ze względu na konstrukcję umów z wykonawcami i finansowania zadania z dotacji celowej nie jest również możliwe stworzenie systemu dodatków finansowych do wynagrodzenia wykonawców, czy to wynikających z obciążenia czy dodatkowych kompetencji językowych. Obowiązujące limity wydatków, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej stanowią przeszkodę w uwzględnieniu waloryzacji,

która jest również utrudniona ze względu na objęcie Polski od lipca 2024 r. tzw. procedurą nadmiernego deficytu.

Kwestia zastępstwa jest regulowana na poziomie ustawy w przypadku radców prawnych i adwokatów zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy - *Powiat corocznie zawiera z okręgową radą adwokacką i radą okręgowej izby radców prawnych właściwymi dla siedziby władz powiatu porozumienia w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze tego powiatu, określające w szczególności:*

1) liczbę adwokatów i radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia równomiernego udziału adwokatów i radców prawnych w wykonywaniu tego zadania, w tym z zakresu nieodpłatnej mediacji;

2) zobowiązanie okręgowej rady adwokackiej lub rady okręgowej izby radców prawnych do imiennego wskazywania adwokatów lub radców prawnych oraz ich zastępców, którymi są adwokaci lub radcowie prawni, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. (...)

Natomiast w przypadku organizacji pozarządowych, kwestia zastępstw jest najczęściej rozwiązywana na poziomie tej organizacji przez zapewnienie zastępstwa przez inne osoby, które udzielają pomocy w ramach tej samej organizacji. Kwestia ta jest zatem pozostawiona regulacjom umownym, stąd nie jest obejmowana regulacją ustawową, poza kwestiami wyznaczenia zastępców przez właściwe organy samorządów zawodowych. Ponieważ kwestia ta jest silnie uwarunkowana sytuacją faktyczną, która obowiązuje na danym terenie, a przez to wymaga elastyczności, postulat zakazu wprowadzenia zastępstw do umów przez przyjęcie norm abstrakcyjnych i generalnych na poziomie ustawy nie może zostać uwzględniony.

Należy zauważyć, że ze względu na cywilnoprawny charakter umowy i formułę finansowania - w przypadku niezrealizowania dyżuru (w wyniku nieobecności wykonawcy) powinien nastąpić zwrot dotacji, niezależnie od przyczyny jego niezrealizowania. Zatem kwestia ta pozostaje uregulowana i postulat uregulowania nieobecności z powodu choroby czy siły wyższej nie wymaga podjęcia działań legislacyjnych.

W zakresie postulatów:

18. zapewnienia dostosowania punktów i systemów porad zdalnych dla osób niepełnosprawnych;
19. zapewnienia doradcom obywatelskim oraz prawnikom udzielających usług NPP i NPO odpowiednich warunków lokalowych i sprzętowych;

W ramach tych postulatów wskazano, że powinien zostać zapewniony: dostęp do bazy aktów prawnych, dostęp do łącza internetowego, odpowiednie krzesło, drukarka oraz niezbędne artykuły biurowe. Ministerstwo Sprawiedliwości wyraża stanowisko, że już w obecnie obowiązujące przepisy nakładają na powiat obowiązek zapewnienia takich warunków w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej.

Jeżeli chodzi o warunki zapewnienia warunków lokalowych i technicznych to zobowiązanie do ich zapewnienia oraz standard ich wyposażenia są określone w art. 8 ustawy i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 13 ustawy z dnia sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 44). Wytyczne do wydania aktu wykonawczego określone w art. 13 ustawy w części wspólnej wskazują, że sposób udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz wymogi w zakresie lokalu, w którym będzie usytuowany punkt powinny uwzględniać „konieczność zapewnienia łatwego dostępu osób uprawnionych, w tym osób niepełnosprawnych, do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego.” W zakresie dostosowania lokali do potrzeb osób z niepełnosprawnościami oraz dostępności systemów do porad zdalnych obowiązuje również ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411 z późn. zm.), która zobowiązuje organ władzy publicznej i podmioty realizujące zadania publiczne do zapewnienia dostępności, w tym dostępności cyfrowej i architektonicznej. W § 4 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 oraz 1803), w sprawie określono sposób świadczenia pomocy osobom z niepełnosprawnościami wskazując, że pomoc ta może być świadczona również poza punktem, w: 1) miejscu zamieszkania tych osób lub 2) miejscu wyposażonym w urządzenie ułatwiające porozumiewanie się z osobami doświadczającymi trudności w komunikowaniu się, lub 3) miejscu, w którym zapewnia się możliwość skorzystania z pomocy tłumacza języka migowego, lub 4) innym miejscu dostosowanym do potrzeb tych osób.

Jednocześnie należy podkreślić, że do Ministerstwa Sprawiedliwości dotarły sygnały dotyczące różnic w wyposażeniu poszczególnych punktów. W wyniku analizy przeprowadzonej na podstawie danych przekazanych przez wojewodów w 2025 i 2026 r. ustalono, że punkty, w których udzielane są porady mają zapewnione standardowe wyposażenie zgodnie z rozporządzeniem. Niewielkie braki mogły wynikać z nieprecyzyjnie udzielonych odpowiedzi, jak również z planów dotyczących dopiero zakupu danej rzeczy. Nie wykazano większych nieprawidłowości.

- 20. prawo do odmowy obsługi petenta z podaniem przyczyny lub katalogu przesłanek;
- 21. korzystanie w czasie świadczenia porad z ochrony przysługującej funkcjonariuszom publicznym;

W ramach tej grupy postulatów podniesiono kwestię odmowy ze względu na agresywne zachowanie, ze względu na korzystanie z pomocy profesjonalnego pełnomocnika oraz osobie znajdującej się w stanie wyłączającym świadome lub swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli.

We wnioskach i pismach kierowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości zagadnienie nadużywania prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej było podnoszone wielokrotnie

i zostanie uwzględnione w procesie wypracowania rozwiązań objętych planowaną reformą. Z katalogu przyczyn podanego przez wnoszącego petycję, wątpliwości budzi możliwość uwzględnienia ograniczenia ze względu na stan wyłączający świadome albo swobodne podjęcie decyzji. Należałoby by uznać wówczas, że taka osoba nie jest w stanie złożyć ważnego oświadczenia o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, które jest wymagane w celu udzielania pomocy, a w konsekwencji możliwa byłaby odmowa udzielenia pomocy takiej osobie już na gruncie obecnie obowiązujących przepisów.

Korzystanie w trakcie pełnienia funkcji z ochrony jaka przysługuje funkcjonariuszom publicznym oznacza podwyższenie sankcji prawno-karnych za czyny wymierzone wobec tej osoby, co zostanie przeanalizowane przy dokonywaniu zmian w ramach reformy.

22. utworzenie Centrum Kształcenia i Doskonalenia Doradców Obywatelskich, jako organu samorządu doradców obywatelskich powołanego przez Ministra Sprawiedliwości, odpowiedzialnego za szkolenia, doskonalenie zawodowe, standaryzację procedur oraz nadzór nad przestrzeganiem standardów etycznych w pracy doradców obywatelskich;
23. określenie wymagań i kompetencji doradców obywatelskich, tworzących korpus pracowników publicznych z obowiązkami i prawami wynikającymi z pełnienia funkcji w systemie NPO;
24. wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia OC odpowiedzialności cywilnej dla doradców, adwokatów i radców prawnych w związku ze świadczeniem NPP i NPO, finansowanego przez Skarb Państwa;

W zakresie utworzenia samorządu doradców obywatelskich oraz wskazania, że doradcy mają zostać włączeni do korpusu pracowników publicznych, takie rozwiązanie nie wydaje się zasadne ze względu na brak popularności poradnictwa obywatelskiego obserwowanego na poziomie kraju. Jednocześnie z danych pozyskanych na podstawie systemu teleinformatycznego wynika, że jedynie około 100 osób posiada wyłącznie tytuł doradcy obywatelskiego. Przeważająca część wykonawców nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego posiada oprócz tego również tytuł radcy prawnego, adwokata, ma uprawnienia mediatora lub jest w okresie szkolenia w trakcie aplikacji prawniczych. Dodatkowo należy zauważyć, że zadania samorządów zawodowych zawodów zaufania publicznego są finansowane ze składek członkowskich. Mając powyższe na względzie należy uznać, że powołanie samorządu zawodowego dla grupy około 100 doradców świadczących pomoc w systemie oraz odrębnego Centrum Kształcenia nie wydaje się zasadne i związane byłoby z dodatkowymi kosztami funkcjonowania systemu. Zdaniem Ministerstwa ponoszenie takich wydatków przez Skarb Państwa, mając na uwadze dostępne dane dotyczące poradnictwa obywatelskiego, uznać należy za niecelowe. Ponadto, należy podnieść, że zarówno adwokaci, jak i radcowie prawni mogą korzystać z bardzo szerokiej możliwości szkoleń w ramach doskonalenia zawodowego organizowanego przez poszczególne samorządy.

W zakresie postulatu wprowadzenia obowiązkowego ubezpieczenia OC odpowiedzialności cywilnej dla doradców, adwokatów i radców prawnych w związku ze świadczeniem NPP i NPO, finansowanego przez Skarb Państwa, wskazać należy, że obowiązek posiadania ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej przez adwokatów i radców prawnych już obecnie wynika z przepisów regulujących wykonywanie tych zawodów. Prawnik profesjonalny (adwokat, radca prawny) podlega obowiązkowi ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej na podstawie obecnie obowiązujących przepisów w każdym przypadku świadczenia pomocy prawnej.

Ubezpieczenie nie jest finansowane przez Skarb Państwa, gdyż dotyczy ubezpieczenia danej osoby od ryzyka związanego z wykonywaniem przez nią czynności zawodowych. Jest to zatem ubezpieczenie indywidualnej odpowiedzialności cywilnej danej osoby i jest opłacane samodzielnie przez tę osobę. Zapewnienie jego finansowania ze Skarbu Państwa nie jest zatem stosowane w polskim systemie prawa.

Obowiązek posiadania ubezpieczenia OC wynika z samego faktu wykonywania zawodu zaufania publicznego i obejmuje całość aktywności zawodowej prawnika, a nie wyłącznie czynności podejmowane w ramach NPP. Ubezpieczenie to zabezpiecza ryzyko związane z szeroko rozumianą działalnością prawniczą, w tym np. obsługą klientów komercyjnych, która często stanowi zasadniczą część praktyki zawodowej. Jednocześnie trudno byłoby wyodrębnić część składki ubezpieczeniowej przypadającą wyłącznie na działalność w ramach NPP, ponieważ ubezpieczenie ma charakter kompleksowy i obejmuje całokształt ryzyka zawodowego. Tym samym wprowadzenie odrębnej regulacji dotyczącej obowiązkowego ubezpieczenia OC odpowiedzialności cywilnej dla doradców, adwokatów i radców prawnych w związku ze świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej finansowanej ze Skarbu Państwa nie znajduje uzasadnienia.

W zakresie postulatów:

25. wdrożenia jednolitego systemu do świadczenia porad zdalnych online, obejmującego wideoporady i czaty oraz systemy wsparcia oparte o sztuczną inteligencję;
26. stworzenia centralnej bazy najczęstszych pytań i odpowiedzi (FAQ), dostępnej dla petentów i doradców, w celu szybszego i jednolitego udzielania informacji prawnych;
27. integracji systemu z punktami stacjonarnymi NPP/NPO oraz możliwością świadczenia porad przez doradców, adwokatów i radców prawnych z dowolnego miejsca w kraju;
28. zwiększenia liczby punktów NPP/NPO w małych miejscowościach i obszarach o ograniczonym dostępie do pomocy prawnej;

Wskazane postulaty dotyczące rozwoju narzędzi teleinformatycznych zostaną wzięte pod uwagę przy opracowywaniu modyfikacji systemu teleinformatycznego oraz prowadzonych pracach rozwojowych dotyczących narzędzi teleinformatycznych. Będzie to wymagało wyceny takich modyfikacji oraz prac i ujęcia w planach finansowych, a możliwość realizacji takich prac oraz ich harmonogram będzie uzależniony od wysokości środków finansowych, które będą możliwe do uzyskania na te cele.

Jednocześnie informujemy, że nie jest planowane zwiększanie liczby punktów. Rozważane są rozwiązania, w których zostanie podjęta próba lokowania punktów na podstawie danych o popycie na usługi na danym obszarze oraz mechanizmy umożliwiające efektywne wykorzystanie czasu pracy punktów, co w ma wpłynąć na zredukowanie istniejących różnic w poziomie obciążenia poszczególnych wykonawców. Jednocześnie jednak nadal fundamentem systemu musi pozostać zapewnienie dostępności pomocy w każdym z powiatów, co aktualnie jest oceniane jako zaleta tego systemu.

W zakresie postulatów:

29. szkolenia doradców w zakresie kompetencji kulturowych i praw osób LGBTQ+;
30. rozbudowa programów edukacji prawnej dla obywateli, w tym warsztaty, kursy i materiały informacyjne w szkołach, bibliotekach i ośrodkach kultury;
31. zapewnienie dedykowanych ścieżek porad dla osób niepełnosprawnych oraz osób LGBTQ+, z wyszkolonym personelem i dodatkami motywacyjnymi.

Z informacji, które są w posiadaniu Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że w ramach edukacji prawnej prowadzonej na podstawie ustawy odbywają się warsztaty, kursy w domach kultury, bibliotekach oraz ośrodkach kultury. W takie miejsca trafiają również materiały edukacyjne. Programy te są realizowane na podstawie ofert realizacji zadania publicznego i w drodze indywidualnych porozumień poszczególnych organizacji pozarządowych z lokalnymi szkołami, bibliotekami lub instytucjami kultury. Stąd wydaje się, że postulat nie wymaga podjęcia dodatkowych działań.

Kwestie zapewnienia szkoleń dla wykonawców w zakresie standardów udzielania pomocy różnym grupom narażonym na wykluczenie zostanie wzięta pod uwagę przy planowaniu działań w ramach projektów realizowanych w Ministerstwie Sprawiedliwości, o ile będzie to możliwe w ramach puli środków finansowych pozyskiwanych na realizację tych projektów oraz procedur i regulacji dotyczących ich pozyskiwania.

Pouczenia

1. zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o petycjach, petycja została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości, z podaniem danych podmiotu wnoszącego ze względu na wyrażenie zgody na zamieszczenie danych.
2. Zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o petycjach uprzejmie informuję, że na sposób załatwienia petycji nie przysługuje skarga.

Z wyrazami szacunku

Magdalena Rams
/podpisano elektronicznie/