

WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Ewa Polkowska

LOP.410.008.02.2017  
P/17/090

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST UJEDNOLICONY



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Numer i tytuł kontroli              | P/17/090 – Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Opolu  |
| Kontrolerzy                         | 1. Ewa Tomaszewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LOP/82/2017 z dnia 5 września 2017 r.<br>2. Piotr Mastalerz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/80/2017 z dnia 5 września 2017 r.<br>3. Przemysław Sparczyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/81/2017 z dnia 5 września 2017 r.<br><p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli, str. 1-6)</p> |
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Sprawiedliwości <sup>1</sup> , Al. Ujazdowskie 11, 00-950 Warszawa  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Zbigniew Ziobro, Minister Sprawiedliwości <sup>2</sup><br><p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli, str. 7)</p>   |
| Okres objęty kontrolą               | Od dnia 1 sierpnia 2015 r. do dnia 30 listopada 2017 r., a także okres wcześniejszy obejmujący przygotowywanie przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej <sup>3</sup>   |

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>4</sup>

### Ocena ogólna

Działania podejmowane w Ministerstwie Sprawiedliwości umożliwiły uruchomienie z dniem 1 stycznia 2016 r. systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej<sup>5</sup>.

Od 1 stycznia 2016 r. utworzono na terenie całego kraju 1 524 punkty nieodpłatnej pomocy prawnej. Wybór modelu funkcjonowania systemu npp nie został jednak dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków. Powodowało to ryzyko ograniczonej skuteczności tak skonstruowanej usługi publicznej, jak też prowadziło do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.

Minister terminowo wywiązał się z obowiązku dokonania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. W tym celu zgromadził informacje dotyczące funkcjonowania systemu npp. W znacznej mierze ograniczały się one jednak do danych ilościowych. Dokonując oceny Minister nie uwzględnił zatem istotnych dla funkcjonowania systemu npp elementów, w tym

<sup>1</sup> Dalej: Ministerstwo.

<sup>2</sup> Od dnia 16 listopada 2015 r., poprzednio funkcję Ministra pełnili: Borys Budka, do dnia 15 listopada 2015 r., Ewa Kopacz do dnia 4 maja 2015 r., Cezary Grabarczyk od dnia 22 września 2014 r. do dnia 30 kwietnia 2015 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 2030. Dalej: ustawa o npp.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętych kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>5</sup> Dalej: system npp.

pełnej analizy popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne oraz identyfikacji barier w korzystaniu z tej formy pomocy potrzebującym. W ograniczonym zakresie Minister korzystał również z możliwości uzyskania wsparcia Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, jako własnego organu opiniodawczo-doradczego.

Minister realizował pozostające w jego właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej, jednak działania adresowane do innych niż uczniowie osób, w znacznej mierze sprowadzały się do udostępniania informacji za pośrednictwem stron internetowych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Na mocy ustawy *o npp*, w Polsce od 1 stycznia 2016 r. zaczął funkcjonować system npp. W każdym powiecie w Polsce utworzono łącznie 1 524 punkty<sup>6</sup>, w których udzielana była taka pomoc. Mogły ją uzyskać osoby fizyczne, spełniające przesłanki wskazane w przepisach ww. ustawy. Do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej uprawnieni zostali adwokaci i radcowie prawni, a w przypadku punktów powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym, także osoby z wykształceniem prawniczym oraz doradcy podatkowi w zakresie prawa podatkowego.

#### 1. Przygotowanie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej

Zgodnie z art. 47 *Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*<sup>7</sup> pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Począwszy od 2005 r. w Ministerstwie trwały prace legislacyjne nad stworzeniem przepisów umożliwiających korzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Niezależnie od tych inicjatyw, podmioty publiczne<sup>8</sup> we współpracy z organizacjami pozarządowymi realizowały m.in. projekty badawcze, w wyniku których diagnozowano zapotrzebowanie na pomoc prawną oraz sformułowano rekomendacje dla organów państwa dotyczące postulowanego modelu systemu npp.

Kontrolą objęto przygotowanie przez Ministra projektu ustawy, który w dniu 16 kwietnia 2015 r. został skierowany do Sejmu RP, a uchwalony jako ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*. Poniżej przedstawiono przebieg procesu legislacyjnego, koncentrując się na zmianach wprowadzanych do projektu tej ustawy. Odniesiono się również do rozwiązań sformułowanych w toku wcześniejszych prac Ministerstwa, jak też opracowań podmiotów zewnętrznych.

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Prace legislacyjne nad opracowaniem projektu ustawy dotyczącej nieodpłatnej pomocy prawnej stanowiły realizację założeń stworzenia programu *Prawo dla każdego*, przedstawionych w *exposé* Prezes Rady Ministrów<sup>9</sup>. Prace te zostały zainicjowane na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 zarządzenia Ministra z 13 lutego 2013 r. *w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości*<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> W 2017 r. liczba punktów wzrosła do 1 525.

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE.C. z 2007 r., nr 303, poz. 1.

<sup>8</sup> W tym m.in. Kancelaria Prezydenta RP, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>9</sup> Wygłoszonego w Sejmie RP w dniu 1 października 2014 r.

<sup>10</sup> Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości z 2013 r., poz. 118, ze zm., dalej: Zarządzenie *w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych*.

W październiku 2014 r., w Ministerstwie podjęte zostały kierunkowe decyzje co do dalszych prac, jak też dokonany został wybór modelu tworzonego systemu npp.

(dowód: akta kontroli, str. 118-120, 125-145, 753-754, 5246-5298)

Model ten opisany został w opracowaniu z dnia 17 października 2014 r. *Nieodpłatna pomoc prawna dla osób fizycznych – propozycje rozwiązań*<sup>11</sup> i zakładał, że:

- beneficjentami będą osoby uprawnione<sup>12</sup> do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej,
- zakres pomocy sprowadzać się będzie do informacji prawnej oraz pomocy prawnej, z wyłączeniem określonej grupy spraw,
- podmiotami udzielającymi pomocy prawnej będą adwokaci i radcowie prawni wskazani przez okręgowe rady adwokackie<sup>13</sup> lub okręgowe izby radców prawnych<sup>14</sup>,
- pomoc prawna będzie świadczona na poziomie (terenie) gminy, z tym że kontraktowana będzie przez starostę dla gmin leżących na terenie powiatu, z uwzględnieniem liczby ludności,
- roczne koszty utrzymania systemu npp wyniosą 119,8 mln zł.

W ww. dokumencie przedstawiono również rozwiązania alternatywne odnoszące się do zakresu podmiotowego beneficjentów<sup>15</sup> i przedmiotowego spraw<sup>16</sup>, organów administrujących<sup>17</sup> oraz podmiotów udzielających pomocy prawnej<sup>18</sup>. Przedstawiono też koncepcję zakładającą przyznanie osobie fizycznej, znajdującej się w trudnej sytuacji finansowej, prawa do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej (u wybranego przez tę osobę prawnika lub organizacji zajmującej się poradnictwem prawnym) na podstawie uprzednio uzyskanego świadectwa. W opracowaniu wskazano również koszty proponowanych rozwiązań na poziomie od 74,7 mln zł do 244,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 231-288)

W dniu 21 października 2014 r. Minister skierował do Prezes Rady Ministrów wniosek o wyrażenie zgody na opracowanie projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia założeń, w trybie przepisu § 5 ust. 2 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*<sup>19</sup>. Następnie, w dniu 23 października 2014 r., przedstawił Prezes Rady Ministrów proponowany harmonogram prac legislacyjnych oraz opracowanie, w treści którego przedstawiono rekomendowane propozycje rozwiązań w zakresie systemu nieodpłatnej informacji i pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli, str. 146-167)

<sup>11</sup> Dalej: *Opracowanie z 17 października 2014 r.*

<sup>12</sup> Uprawnienie miało być przyznane na podstawie odrębnej decyzji wydanej osobom, które legitymują się decyzją administracyjną o przyznaniu świadczeń z pomocy społecznej. Osoby, które nie posiadają takiej decyzji zobowiązane byłyby natomiast do złożenia wniosku o przyznanie nieodpłatnej pomocy prawnej, które zawierać miało oświadczenie o sytuacji majątkowej lub faktycznej.

<sup>13</sup> Dalej: ORA.

<sup>14</sup> Dalej: OIRP.

<sup>15</sup> Odpowiednio warianty: I – osoby uprawnione do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej (wariant rekomendowany), II – każdy obywatel, bez względu na wysokość dochodów, III – każdy obywatel, z ustanowieniem cenzusu majątkowego, po którego przekroczeniu klient zobowiązany będzie pokryć część kosztów udzielenia pomocy prawnej.

<sup>16</sup> Sprawy: cywilne, rodzinne, karne – w zakresie wsparcia pokrzywdzonego, administracyjne, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ubezpieczenia zdrowotnego. Wykluczono natomiast sprawy: podatkowe, celne, dewizowe, z zakresu prawa karnego, związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, utworzeniem lub funkcjonowaniem organizacji społecznych, uzyskania kredytu lub pożyczki bankowej, skargi konstytucyjnej.

<sup>17</sup> W podziale na siedzibę i organ administrowania odpowiednio warianty: I – gmina, wójt (burmistrz, prezydent miasta), II – gmina z uwzględnieniem liczby ludności, wójt (burmistrz, prezydent miasta), III – gmina, kierownik ośrodka pomocy społecznej, IV – powiat z uwzględnieniem liczby ludności, starosta (wariant rekomendowany).

<sup>18</sup> Odpowiednio warianty: I – adwokaci i radcy prawni (wariant rekomendowany), II – osoby posiadające wykształcenie wyższe prawnicze i odpowiednie przygotowanie zawodowe (np. odbyta aplikacja prawnicza bądź praktyka zawodowa), III – podmioty określone w wariantach I i II oraz organizacje zajmujące się poradnictwem prawnym.

<sup>19</sup> M. P. z 2013 r., poz. 979 ze zm. Dalej: *Regulamin pracy RM.*

Stosownie do § 25 ust. 1 *Regulaminu pracy RM*, Minister przekazał Przewodniczącemu Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu zgłoszenie projektu ustawy o *nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej*, do wykazu prac legislacyjnych wraz z testem regulacyjnym, o którym mowa w § 102 ust. 1 i § 128 tego regulaminu. Wyrażenie zgody na przygotowanie projektu ustawy bez uprzedniego przyjęcia jego założeń, nastąpiło poprzez wpisanie tego projektu do *Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów*.

(dowód: akta kontroli, str. 172-196, 200-202, 753, 5245-5246)

Test regulacyjny został opracowany w oparciu o ww. rekomendowany model systemu npp. Wskazano w nim na brak systemowego rozwiązania dotyczącego zapewnienia obywatelom dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, przy jednoczesnym niskim poziomie ich świadomości prawnej. Projektowany system npp składać się miał z dwóch uzupełniających się komponentów zapewniających nieodpłatną pomoc prawną<sup>20</sup> (na etapie przedsądowym) i nieodpłatną informację prawną<sup>21</sup>. W celu ograniczenia kosztów oparto go o funkcjonujące organy i instytucje. Zdefiniowano też m.in. sześć grup podmiotów<sup>22</sup>, na które miał oddziaływać projekt, a także oszacowano koszty proponowanych rozwiązań na poziomie 121,8 mln zł rocznie. W dokumencie nie wskazano źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń.

(dowód: akta kontroli, str. 178-181)

Minister na podstawie § 24 ust. 3 *Regulaminu pracy RM*, dokonał – w oparciu o *Wytyczne do Oceny Skutków Regulacji (OSR)*<sup>23</sup> – oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych utworzenia systemu npp. Stosownie do wymogów wynikających z § 28 ust. 1 *Regulaminu pracy RM* oraz § 9 ust. 1 Zarządzenia w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych, pierwsza Ocena skutków regulacji<sup>24</sup> sporządzona została przez Departament Strategii i Deregulacji na wniosek<sup>25</sup> Departamentu Prawa Karnego z datą 25 listopada 2014 r.<sup>26</sup> Projekt ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. wraz z ww. oceną został przekazany do uzgodnień wewnątrzresortowych. W trakcie dalszych prac prowadzonych przez Ministerstwo, OSR ulegała zmianom i modyfikacjom<sup>27</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 89-117, 322-342, 646-736)

Sporządzony w Ministerstwie ww. projekt z 28 listopada 2014 r. ustawy o *nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej*, zakładał stworzenie systemu opartego na dwóch komponentach: pomocy prawnej (od 1 stycznia 2016 r.) i informacji prawnej (od 1 stycznia 2017 r.). Pomocy prawnej udzielać mieli osobiście adwokaci i radcowie prawni. Informację prawną realizować miały natomiast

<sup>20</sup> W pierwszym komponencie zaangażowane miały być jednostki samorządu terytorialnego oraz prawnicze samorządy zawodowe. Rolą samorządu terytorialnego miało być ustalenie kwestii organizacyjnych związanych z dystrybuowaniem tej usługi publicznej, natomiast prawnicze samorządy zawodowe wylaniać miały radców prawnych i adwokatów zapewniających obywatelom nieodpłatną pomoc prawną.

<sup>21</sup> Drugi komponent systemu zakładał udział Wojewody, który w otwartych konkursach ofert, wylaniać miał organizację pożytku publicznego, zapewniającą za pośrednictwem infolinii nieodpłatną informację o obowiązującym prawie.

<sup>22</sup> Osoby korzystające z bezpłatnej pomocy prawnej, adwokaci (wykonujący zawód), radcowie prawni (wykonujący zawód), aplikanci adwokaccy i radcowscy, gminy i powiaty, organizacje pozarządowe, administracja rządowa w województwie.

<sup>23</sup> W okresie objętym kontrolą, obowiązywały wytyczne do oceny skutków regulacji z października 2006 r., przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 10 października 2006 r. Dalej: *Wytyczne do OSR*.

<sup>24</sup> Dalej: OSR.

<sup>25</sup> Znak pisma DPK-II-454-57/13 z 14 listopada 2014 r.

<sup>26</sup> Dalej: OSR z 25 listopada 2014 r.

<sup>27</sup> Wersje OSR sporządzone zostały: 25 listopada 2014 r., (dwa dokumenty z tą datą – pierwszy przekazany w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych w listopadzie 2014 r., a drugi przekazany w ramach skierowania projektu ustawy do konsultacji publicznych i opiniowania), 6 i 19 lutego 2015 r., 11, 17 i 23 marca 2015 r. oraz 2, 8 i 10 kwietnia 2015 r.

wojewódzkie centra informacji prawnej, za pośrednictwem organizacji pozarządowych, którym wojewoda zlecałby, w drodze otwartego konkursu ofert, wykonywanie tego zadania. Pomoc prawna przysługiwać miała osobie fizycznej, której w okresie roku poprzedzającego zwrócenie się o udzielenie pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej, lub która spełniła warunki przyznania takiego świadczenia. Zadanie to miało być zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej realizowanym przez powiat w porozumieniu z wybranymi gminami. System miał być finansowany z budżetów wojewodów z dotacji celowej, natomiast koszty usług telekomunikacyjnych w zakresie informacji prawnej ponosić miało Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli, str. 89-117)

1.2. W okresie bezpośrednio poprzedzającym opracowanie projektu ustawy o npp (w latach 2013-2014), a także w trakcie tych prac, Minister nie korzystał z usług zewnętrznych ekspertów. Dysponował natomiast materiałami opisującymi rozwiązania i rekomendacje formułowane w toku wcześniejszych prac legislacyjnych nad założeniami projektów ustaw i projektami ustaw regulujących nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatną informację prawną. Założenia organizacyjne przyjęte w rozwiązaniach systemu npp pokrywały się częściowo z rozwiązaniami planowanymi w autopoprawce rządowej z 2007 r.<sup>28</sup>, w tym w zakresie braku odrębnych struktur administracyjnych, wykorzystania istniejących podmiotów na poziomie powiatowym oraz zastosowania konkursów (przetargów) dla podmiotów udzielających porad, którymi obok adwokatów i radców prawnych mogli być absolwenci studiów wyższych na kierunku prawo. Również zakres przedmiotowy był zbieżny (pomoc prawna przedsądowa włącznie z pierwszym pismem procesowym i wnioskiem o ustanowienie pełnomocnika z urzędu). Kwestie wyłączeń przedmiotowych pokrywały się natomiast w części z projektem z 2005 r.<sup>29</sup> i autopoprawką z 2007 r. (wyłączenie spraw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz spraw podatkowych, celnych i dewizowych). Wprowadzenie innych kategorii dostępu/uprawnień, innego zakresu przedmiotowego, a także różnice w organizacji systemu i brak odrębnej procedury o charakterze administracyjnym przyznawania nieodpłatnej pomocy prawnej wskazują jednak, że rozwiązania dotyczące systemu npp, nad którym pracowano w latach 2014-2015 stanowiły odrębną koncepcję, od projektów przygotowywanych wcześniej.

(dowód: akta kontroli, str. 289-321, 5133-5244)

Minister dysponował opracowaniami sporządzanymi przez podmioty zewnętrzne niezależnie od prac legislacyjnych prowadzonych w Ministerstwie. W OSR cytowano, powoływano lub wskazywano (jako *istotne dokumenty źródłowe, badania i analizy*) na poniżej wymienione opracowania będące efektem prac teoretycznych i badawczych prowadzonych przez takie podmioty:

1/ *Zielona Księga. Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*<sup>30</sup> - Ministerstwo powołało się m.in. na wynikającą z tego opracowania argumentację dotyczącą potrzeby kompleksowej regulacji dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego; rozwiązania przyjęte w poszczególnych

<sup>28</sup> Autopoprawka do rządowego projektu ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, druk nr 29-A, przedstawiony Sejmowi RP w dniu 18 maja 2007 r. Dostęp: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/01AA4CF82984AFD0C12572E600267596/\\$file/29-A.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/01AA4CF82984AFD0C12572E600267596/$file/29-A.pdf).

<sup>29</sup> Rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym, druk nr 29, przedstawiony Sejmowi RP w dniu 29 października 2005 r. Dostęp: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E37B2F7737B04464C12570BA003E7CFB/\\$file/29.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/E37B2F7737B04464C12570BA003E7CFB/$file/29.pdf).

<sup>30</sup> Dostęp: <http://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art.28.zielona-ksiega-dostep-do-nieodplatnej-pozasadowej-pomocy-prawnej-dla-potrzebujacych.html>. Dalej: *Zielona Księga*.

projektach ustawy o *npp* nie uwzględniały jednak rekomendowanych w jego treści postulatów, w szczególności w zakresie przyjęcia zasady (tzw. *triage*) segregowania problemów prawnych i podejmowania czynności zmierzających do ich rozwiązania adekwatnie do wyników przeprowadzonej selekcji.

2/ *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego raport cząstkowy*<sup>31</sup> - odwołano się m.in. do wyodrębnionych w tym dokumencie, na podstawie badań, dwóch grup beneficjentów - *nieśmiałyh petentów* oraz *świadomych klientów*, z których grupa *nieśmiałyh petentów* składała się z osób znajdujących się w bardzo trudnej sytuacji nie tylko materialnej, ale także osobistej. Grupa ta w OSR została wskazana, jako wymagająca priorytetowego wsparcia. W dokumencie tym nie uwzględniono przedstawionych w opracowaniu wyników analizy badań ankietowych dotyczących m.in. poziomu popytu<sup>32</sup> na porady prawne w skali kraju.

3/ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa*<sup>33</sup> - przywołano to opracowanie uzasadniając przyjętą w projektowanych przepisach koncepcję ograniczenia bezpłatnego systemu pomocy prawnej do osób szczególnie potrzebujących; również określając wpływ na rodzinę, obywateli oraz gospodarstwa domowe w ujęciu niepieniężnym powołano się na wyniki badań ujęte w tym opracowaniu (ograniczając się jednak tylko do wskazania, że *należy oczekiwać, iż niemal 20% wszystkich problemów składających się na popyt na pomoc prawną, będzie dotyczyło prawa rodzinnego*). W projekcie ustawy o *npp* nie wykorzystano zaprezentowanych w tym opracowaniu koncepcji rozwiązań, które zakładały m.in. powszechny dostęp do poradnictwa, rozliczanie się przez usługodawców na podstawie liczby faktycznie wykonanych usług, zarządczą rolę Rady Pomocy Prawnej, czy wprowadzenie wszechstronnych i systematycznych działań badawczych, służących do szacowania popytu i określania barier w dostępie do pomocy prawnej. Nie odwoływano się też do przedstawionych wyliczeń popytu na pomoc prawną, w tym świadczoną nieodpłatnie. W opracowaniu podano, że w okresie pięciu lat poszukuje się w Polsce rozwiązania od 6,135 mln do 7,680 mln problemów prawnych. Na tej podstawie, autorzy opracowania, oszacowali popyt na nieodpłatną pomoc prawną na poziomie od 1,022 mln do 1,689 mln problemów prawnych rocznie (przy założeniu braku ograniczeń dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego) oraz założyli, że przeciętnie porada prawna związana ze zgłaszanym problemem trwać będzie dwie godziny.

4/ Obok wymienionych wyżej opracowań, jako *istotne dokumenty źródłowe, badania i analizy* wymieniono opracowanie: *Badanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje*, nie odnosząc się wprost do żadnego z zwartych w nim wyników badań, wniosków i rekomendacji.

5/ Podawany w OSR z dnia 25 listopada 2014 r., z powołaniem się na opracowanie *W stronę empirycznego modelu pomocy prawnej, popyt na nieodpłatną pomoc prawną* (od 1 mln do 1,7 mln problemów prawnych) był zbliżony do oszacowanego w opracowaniu *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce* (od 1,022 mln do 1,689 mln problemów prawnych). W opracowaniu tym został on jednak określony przy założeniu braku ograniczeń podmiotowych dostępu do takiego systemu (uprawnionymi mieli być wszyscy mieszkańcy Polski,

---

<sup>31</sup> Raport *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, styczeń 2013 r.

<sup>32</sup> Na podstawie liczby osób, które w ciągu pięciu lat, potrzebowało pomocy prawnej.

<sup>33</sup> Publikacja pracy grupy roboczej koordynowanej przez INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, powołanej w ramach partnerskiego projektu systemowego *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*.



tj. populacja ponad 12-krotnie liczniejsza niż założona w projekcie ustawy o *npp*, do którego ww. ocenę sporządzono).

W *OSR z 10 kwietnia 2015 r.* odwołano się dodatkowo do opracowania *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty i innowacje*<sup>34</sup>, wskazując na różnice regionalne w dostępności do pomocy prawnej, a także ogólnie do badań prowadzonych w ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*. Zrezygnowano natomiast z bezpośredniego odnoszenia się do danych zawartych w dokumencie *W stronę empirycznego modelu pomocy prawnej* (dotyczących oszacowanego popytu na nieodpłatną pomoc prawną).

(dowód: akta kontroli, str. 89-117, 322-342)

1.3. Minister, w dniu 15 grudnia 2014 r., zwrócił się do 22 podmiotów z prośbą o zgłoszenie ewentualnych uwag do treści projektu ustawy o *npp* w ramach konsultacji publicznych. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego *typowano ich uczestników kierując się dążeniem do zapewnienia jak najszerzego ich zakresu i przekazania projektu różnorodnym adresatom, których regulacja ta mogła dotyczyć*. Wśród ww. podmiotów znalazły się m.in. Fundacja Instytut Prawa i Społeczeństwa, Związek Biur Porad Obywatelskich oraz Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, które były partnerami Departamentu Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w realizacji projektu<sup>35</sup> *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*. Termin przekazania uwag wyznaczony został na dzień 5 stycznia 2015 r. Projekt ustawy został też zamieszczony na stronie internetowej BIP Rządowego Centrum Legislacyjnego<sup>36</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 343, 346, 348-349, 356-357)

Stanowiska do projektu zgłosiły łącznie 24 podmioty, z tego 12<sup>37</sup>, do których Minister zwrócił się o takie uwagi oraz 12 innych, które miały możliwość zapoznania się z tym dokumentem na ww. stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli, str. 362-512, 3069-3247, 3285-3301, 3368)

Minister sporządził *Raport z konsultacji dotyczących projektu ustawy* oraz zamieścił go na stronie BIP RCL. Szczegółowe omówienie zgłoszonych uwag, wraz ze stanowiskiem Ministra, co do ich ewentualnego uwzględnienia, zamieszczono w *Zestawieniu uwag*, stanowiącym załącznik do tego raportu.

(dowód: akta kontroli, str. 513-634)

Na 177 uwag złożonych na etapie konsultacji publicznych zgłoszonych przez 23 podmioty uwzględnione w treści zestawienia, Minister w całości uwzględnił 34 uwagi, 9 uznał w części, a 134 (75,7%) uznał za niezasadne lub wykraczające poza zakres przedmiotowy ustawy.

Jednym z głównych uwzględnionych przez Ministra postulatów zgłaszanych przez organizacje pozarządowe było dopuszczenie tych podmiotów do udzielania porad prawnych oraz poszerzenie kręgu beneficjentów o posiadaczy Karty Dużej Rodziny oraz osoby znajdujące się w sytuacji nadzwyczajnej<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, red. G. Wiaderek, INPRIS 2014.

<sup>35</sup> Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach priorytetu V Dobre rządzenie Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora.

<sup>36</sup> Dalej: RCL.

<sup>37</sup> Fundacja Dzieci Niczyje, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Fundacja Akademia Iuris, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Związek Biur Porad Obywatelskich, Związek Powiatów Polskich, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Naczelna Rada Adwokacka, Krajowa Rada Radców Prawnych.

<sup>38</sup> Tj. osoby, które w czasie trwania stanu nadzwyczajnego znajdowały się na obszarze, na którym został wprowadzony, osoby które znalazły się w sytuacji zagrożenia z powodu klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej

Nieuwzględnione przez Ministra postulaty, ocenione jako wykraczające poza zakres przedmiotowy ustawy, dotyczące tzw. *porady obywatelskiej* zostały zgłoszone przez cztery podmioty i wskazywały na potrzebę ścisłego rozróżnienia i zdefiniowania takich pojęć jak: porada prawna, informacja prawna oraz porada obywatelska. Kolejna grupa spośród nieuwzględnionych przez Ministra uwag odnosiła się do podmiotów świadczących tę usługę, co do których wskazywano na nieuzasadnione wyłączenie z możliwości udzielania porad przez organizacje związkowe, aplikantów radcowskich i adwokackich, a także osoby posiadające tytuł magistra prawa, a w przypadku poradnictwa obywatelskiego, także uniwersyteckich poradni prawnych oraz osób bez wykształcenia prawniczego. Wszystkie zgłoszone w tym zakresie uwagi (na etapie konsultacji publicznych), Minister uznał za niezasadne, wskazując, iż *projektowany system zakłada zapewnienie wszystkim beneficjentom dostępu do porady prawnej świadczonej na najwyższym poziomie przez osoby o sprawdzonych i potwierdzonych kwalifikacjach*.

W odniesieniu do kręgu beneficjentów wskazywano, że proponowane rozwiązania wyłączają możliwość korzystania z nowej usługi publicznej przez znaczną część społeczeństwa i mogą przyczyniać się do pogłębiania nierówności społecznych. Według opiniujących, system powinien być oparty na cenzusie majątkowym określonym na poziomie najniższego wynagrodzenia za pracę. Odmowę uwzględnienia tych uwag Minister uzasadniał aktualnym stanem finansów publicznych, wskazując jednocześnie na możliwość poszerzenia zakresu podmiotowego systemu w przyszłości.

W *Raporcie z konsultacji* nie przedstawiono opinii Krajowej Rady Doradców Podatkowych, gdyż opinia ta wpłynęła do Ministerstwa już po zakończeniu etapu opiniowania i konsultacji publicznych. Nie omówiono też stanowiska Stowarzyszenia Inicjatyw Samorządowych z Lublina, które w rzeczywistości nie zawierało uwag, gdyż prezentowało jedynie własną koncepcję budowy systemu npp. W raporcie tym ujęto natomiast stanowiska wyrażone przez Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw Karta 99, Adwokata oraz Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych, pomimo że w przedstawionej do kontroli dokumentacji oraz na stronach BIP RCL, nie zamieszczono opinii wyrażonych przez wyżej wymienione podmioty. W udzielonych w tym zakresie wyjaśnieniach Dyrektor Generalny wskazał, że *z uwagi na dużą liczbę podmiotów zgłaszających uwagi w różnych formach, jak i znaczny upływ czasu od momentu przeprowadzenia konsultacji publicznych, nie jest możliwe precyzyjne i jednoznaczne określenie przyczyn takiego stanu*.

(dowód: akta kontroli, str. 515-645, 386-404, 3285-3295)

1.4. Projekt ustawy o npp został skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 kwietnia 2015 r. W stosunku do projektu ustawy przekazanego do konsultacji, rozszerzono w nim katalog osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia poprzez przyznanie tego uprawnienia wszystkim osobom, które: znalazły się w sytuacji nadzwyczajnej, posiadały ważną Kartę Dużej Rodziny, uzyskały decyzje lub zaświadczenia, o których mowa w art. 22 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o *komatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego*<sup>39</sup>, posiadały ważne legitymacje weterana albo legitymacje weterana poszkodowanego, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o *weteranach działań poza granicami państwa*<sup>40</sup> oraz ukończyły 75 lat.

---

lub awarii technicznej oraz osoby w sytuacji kryzysowej, zdarzenia losowego lub innej sytuacji nie cierpiącej zwłoki, wymagających natychmiastowego udzielenia pomocy prawnej.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1206.

<sup>40</sup> Dz. U. Nr 205, poz. 1203.

Wprowadzono ponadto zasadę powierzenia prowadzenia połowy punktów organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego<sup>41</sup>, określając zasady wyboru (otwarty konkurs ofert) oraz wymogi dla takich organizacji. W odniesieniu do tej kategorii podmiotów umożliwiono udzielanie porad również przez doradców podatkowych i przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, uzyskały tytuł magistra oraz posiadają co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej. Powiaty zobowiązane zostały do przekazywania informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, także wojewodzie, a nie wyłącznie Ministrowi Sprawiedliwości. W projekcie skierowanym do Sejmu, obok nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnej informacji prawnej, wprowadzono regulacje dotyczące edukacji prawnej społeczeństwa. Założono, że organy administracji publicznej realizując pozostające w ich właściwości zadania z tego zakresu, podejmowały będą działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Projekt zakładał możliwość realizowania tych zadań z udziałem podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2013 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*<sup>42</sup>.

Wprowadzono też wymóg dotyczący dokonania przez Ministra oceny wykonywania ww. zadań, w tym przekazania jej wyników Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także prawo powołania przez Ministra Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnej Informacji Prawnej i Edukacji Prawnej Społeczeństwa.

W projekcie skierowanym do Sejmu rozszerzono<sup>43</sup> też przeznaczenie dotacji na sfinansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej przez określenie, że w 97% jest ona przeznaczona na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z adwokatami i radcami prawnymi albo wyłonionej organizacji pozarządowej. Pozostałe 3% przeznaczono na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej. Obniżono także wysokość maksymalnego mnożnika używanego do obliczenia wysokości dotacji – z 60 do 35, pozostawiając bez zmian sposób jego obliczenia. Podwyższono natomiast maksymalny limit wydatków budżetu państwa ogółem<sup>44</sup>, jak i w poszczególnych latach<sup>45</sup>, a także wprowadzono w projekcie ustawy wysokość kwoty bazowej na 2016 r. (5 150 zł), służącej do obliczania wysokości dotacji dla powiatów.

Wprowadzono też zasadę (art. 7 ust. 2), że *na każdy powiat przypada liczba punktów odpowiadająca mnożnikowi służącemu udzieleniu dotacji przypadającej danemu powiatowi*, w wyniku czego ograniczono liczbę tych punktów, która według projektowanego wcześniej rozwiązania, nie mogła być mniejsza niż wartość mnożnika (art. 8 ust. 2).

Zmiany w projekcie ustawy o *npp* zostały odzwierciedlone również w ocenie skutków regulacji, w tym poprzez:

- uzupełnienie grupy podmiotów, na które projekt będzie oddziaływał, z 4 do 11<sup>46</sup>;

<sup>41</sup> W wyniku bezpośrednich postulatów organizacji pożytku publicznego, zgłaszanych w trakcie konsultacji publicznych oraz stanowiska Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej przedstawionego w trakcie uzgodnień międzyresortowych.

<sup>42</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1817, ze zm.

<sup>43</sup> W projekcie skierowanym do uzgodnień kwota dotacji w całości miała być przeznaczona na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych z radcami prawnymi/adwokatami.

<sup>44</sup> Z kwoty 1 064 789 608 zł do kwoty 1 079 384 513 zł.

<sup>45</sup> Np. na 2017 r. z kwoty 98 064 660 zł do kwoty 99 411 155 zł.

<sup>46</sup> Tj.: Doradcy podatkowi (ok. 9000 osób), Magistrowie prawa (nie wskazano liczby), Wojewodowie, Starostowie (16), Gminy, które udostępnią pomieszczenia (380), Organizacje pozarządowe wyłonione w konkursach na udzielanie porad prawnych i informacji prawnej (po ok. 300 na każdy rodzaj konkursu), Istniejący usługodawcy niepubliczni, organizacje pozarządowe (ok. 300), Rada Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnej Informacji Prawnej i Edukacji Prawnej Społeczeństwa (12 członków).

- znaczne zwiększenie liczby potencjalnych klientów bezpłatnej pomocy prawnej z 3,1 mln osób, wskutek dodania kolejnych grup osób tj.: rodzin wielodzietnych (3,4 mln osób, w tym 1,2 mln stanowili rodzice), kombatantów i osób represjonowanych (160 tys.), osób posiadających legitymację weterana i weterana poszkodowanego (11 tys.), osób powyżej 75 roku życia (2,630 mln);
- zmianę wartości wpływu na sektor finansów publicznych w kwotach ogólnych wydatków w skali 10 lat, z łącznej kwoty 1 064,8 mln zł do 1 079,4 mln zł, wzrost o 14,6 mln zł;
- uzupełnienie danych w zakresie wpływu regulacji w ujęciu niepieniężnym na funkcjonowanie kancelarii adwokackich i radcowskich, poprzez informację o wprowadzeniu na rynek nowej usługi generującej ok. 1,6 mln godzin bezpłatnej pomocy prawnej;
- uzupełnienie informacji na temat zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji.

(dowód: akta kontroli, str. 646-736)

1.5. W trakcie prac prowadzonych w parlamencie, wprowadzono w projekcie ustawy dalsze zmiany o charakterze merytorycznym, jak i redakcyjnym.

Zrezygnowano z tworzenia systemu udzielania nieodpłatnej informacji prawnej polegającej na informowaniu o obowiązujących aktach normatywnych regulujących przedstawiony problem prawny lub o sposobach uzyskania pomocy w jego rozwiązaniu za pośrednictwem linii telefonicznej. W wyniku tego obniżono maksymalny limit wydatków budżetu państwa ogółem<sup>47</sup>, jak też w poszczególnych latach<sup>48</sup>. Ponadto, wykluczono możliwość sporządzania w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej *projektu pisma wszczynającego postępowanie sądowe lub sądowo-administracyjne*, doprecyzowując też rodzaje postępowań, w ramach których pomoc obejmuje sporządzenie projektu pisma o ustanowienie pełnomocnika z urzędu. Zrezygnowano też z odrębnej *oceny funkcjonowania systemu w zakresie udzielania npp i informacji prawnej przez organizacje pozarządowe w 2017 r.*

W odniesieniu do zakresu podmiotowego zmiany polegały na poszerzeniu katalogu osób uprawnionych do korzystania ze wsparcia o osoby, które nie ukończyły 26 lat oraz osoby, które ukończyły 65 lat<sup>49</sup>. Dopuszczono też możliwość świadczenia pomocy prawnej przez aplikantów adwokackich i radcowskich.

(dowód: akta kontroli, str. 89-117, 646-736)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. Przygotowanie przez Ministra projektu ustawy o *npp*, nie zostało poprzedzone badaniami umożliwiającymi oszacowanie poziomu popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne, w tym szczególnie w odniesieniu do grup osób, którym w projekcie przyznano uprawnienie do korzystania z takiego wsparcia. Zdaniem NIK stwarzało to istotne ryzyko braku oczekiwanej skuteczności projektowanego systemu, tj. zapewnienia potrzebującym, pozostającym w trudnej sytuacji majątkowej i osobistej, możliwości uzyskania pomocy prawnej. Brak oszacowania popytu uniemożliwiało również rzetelną weryfikację założeń, co do potrzeby utworzenia i finansowania z budżetu państwa działalności 1 524 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, czynnych co najmniej 20 godzin tygodniowo (ok. 1,6 mln godzin rocznie w skali całego kraju).

Jedynie w *OSR 25 listopada 2014 r.*, w oparciu o dane gromadzone przez GUS oszacowano liczbę potencjalnych beneficjentów (ok. 3,1 mln osób). Dla grupy tej

<sup>47</sup> Z kwoty 1 079 384 513 zł do kwoty 1 047 706 318 zł.

<sup>48</sup> Np. na 2017 r. z kwoty 99 411 155 zł do kwoty 96 161 047 zł.

<sup>49</sup> Upřednio cenzus wieku wynosił 75 lat.

przewidziano popyt na nieodpłatną pomoc prawną na poziomie od 1 mln do 1,7 mln problemów prawnych rocznie. Zdaniem NIK szacunki te zostały jednak mocno zawyżone. Według dostępnych w Ministerstwie opracowań, liczba ta obrazowała bowiem popyt generowany przez wszystkich zainteresowanych nieodpłatną pomocą prawną, a nie jedynie przez wąski krąg uprawnionych. Jednocześnie, nakład pracy umożliwiający zaspokojenie tego nieograniczonego podmiotowo popytu, opracowania te określały na poziomie 2 mln - 3,4 mln godzin rocznie.

W następnych ocenach skutków regulacji Ministerstwo nie odnosiło się już do kwestii popytu, koncentrując się na organizacji systemu, w ramach którego pomoc prawna będzie udzielana przez ok 1,6 mln godzin rocznie w 1 524 punktach usytuowanych na terenie całego kraju<sup>50</sup>. Ich liczba w danym powiecie, miała być odzwierciedleniem liczby jego mieszkańców<sup>51</sup>.

O braku bezpośredniego powiązania potrzeb społecznych z przyjętą koncepcją organizacji systemu npp świadczy również to, że pomimo istotnego rozszerzenia kręgu jego beneficjentów<sup>52</sup>, wynikającego z uwzględnienia części zgłoszonych do projektu uwag, nie wprowadzono zasadniczych zmian do tej koncepcji. Rozszerzenie to nie miało również wpływu na przewidywane koszty funkcjonowania projektowanego systemu. Jednocześnie wprowadzenie przez Sejm RP dodatkowych kategorii osób uprawnionych do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>53</sup>, nie tylko nie spowodowało przeciążenia tego systemu, ale i też nie doprowadziło do pełnego wykorzystania jego potencjału.

2. Uwagi NIK dotyczą również uchybień dotyczących dokumentów sporządzanych na etapie przygotowania projektu ustawy o *npp*. I tak:

- w teście regulacyjnym przedłożonym wraz ze zgłoszeniem projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych, nie zamieszczono informacji odnoszących się do źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, tj. informacji przewidzianych w punkcie 9 wzoru tego dokumentu<sup>54</sup>;

- w *OSR z dnia 25 listopada 2014 r.* nie zamieszczono *informacji na temat zakresu i czasu trwania konsultacji publicznych*, jak też nie wskazano *źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń* (w zakresie zastosowanego współczynnika do ustalenia liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej w poszczególnych powiatach), tj. elementów określonych w § 28 ust. 2 pkt 2 i 5 *Regulaminu Pracy RM*, błędnie ponumerowano też poszczególne punkty tej oceny oraz pominięto w numeracji punkt trzeci;

- do dokumentacji prac legislacyjnych nie załączono stanowisk wyrażonych przez Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Ofiarom Przestępstw Karta 99, Adwokata oraz Kujawsko-Pomorską Federację Organizacji Pozarządowych, pomimo tego, że zostały one uwzględnione w raporcie z konsultacji. Stanowiska te nie zostały również zamieszczone na stronach BIP RCL, pomimo takiego obowiązku wynikającego z § 23 ust. 1 pkt 3 Zarządzenia w sprawie prowadzenia prac legislacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 89-117, 178-199, 513-634)

<sup>50</sup> Przy założeniu, że każdy punkt będzie dostępny przez 20 godzin tygodniowo (20 h x 51 tygodni w roku x 1 524 punkty w kraju = 1 554 tys. h w skali roku).

<sup>51</sup> Wg wskazanej w ww. opracowaniach przewidywanej pracochłonności na poziomie 2 godzin na jeden problem prawny, w trakcie 1,6 mln godzin można byłoby rozwiązać ok 800 tys. problemów prawnych rocznie.

<sup>52</sup> Z grupy której liczebność pierwotnie szacowano na 3,1 mln osób do ok. 9 mln osób.

<sup>53</sup> Wg różnych szacunków liczba beneficjentów wynosiła od 10,2 mln do 21 mln osób.

<sup>54</sup> W myśl treści § 102 ust. 3 *Regulaminu pracy RM*, test regulacyjny przedłożony wraz ze zgłoszeniem projektu ustawy do wykazu prac legislacyjnych powinien być sporządzony na formularzu ustalonym przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Minister zapewnił przygotowanie przepisów umożliwiających uruchomienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, co umożliwiło utworzenie od 1 stycznia 2016 r. na terenie całego kraju 1 524 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Wybór modelu funkcjonowania tego systemu nie został jednak dokonany w oparciu o rzetelną analizę potrzeb społecznych oraz możliwości ich zaspokojenia w ramach przewidzianych na ten cel środków. Powodowało to ryzyko ograniczonej skuteczności tak skonstruowanej usługi publicznej, jak też prowadziło do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych.

## 2. Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o *działach administracji rządowej*<sup>55</sup> dział sprawiedliwość obejmuje m.in. sprawy dotyczące nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie o *npp*. Działem tym, na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie *szczególowego działania Ministra Sprawiedliwości*<sup>56</sup> kieruje Minister. W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o *npp* Minister został zobowiązany do dokonania oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za dany rok, w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego. Obowiązujące przepisy nie określają szczegółowych wytycznych dotyczących sposobu realizacji ww. obowiązku, jednak w uzasadnieniu do projektu ustawy o *npp* wskazano, że jego realizacja *ma zapewnić monitorowanie funkcjonowania projektowanych instytucji i ewentualne ich dostosowywanie do zmieniających się warunków i potrzeb społecznych*. W pkt 12 OSR, stanowiącym załącznik do ww. uzasadnienia stwierdzono natomiast, iż *planowana jest coroczna szczegółowa ewaluacja funkcjonowania projektowanych rozwiązań zarówno w wymiarze finansowym (sprawozdawczość budżetowa), jak i społecznym (analiza popytu na poradnictwo prawne oraz kategorii problemów z jakimi zwracają się beneficjenci bezpłatnej pomocy prawnej)*.

(dowód: akta kontroli, str. 89-117, 821-904)

Zgodnie z ustawą o *npp*, wykonywanie zadania polegającego na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej miało być monitorowane poprzez nałożenie na osoby udzielające pomocy w punktach *npp* obowiązku dokumentowania w karcie nieodpłatnej pomocy prawnej każdego przypadku udzielenia takiej pomocy<sup>57</sup>. Starostowie zostali zobowiązani do corocznego przekazywania Ministrowi zbiorczych informacji o wykonaniu tego zadania. Realizując delegację zawartą w art. 13 ustawy o *npp* Minister w sposób szczegółowy określił zakres gromadzonych i przekazywanych mu informacji, wydając rozporządzenie z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie *sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej*<sup>58</sup>. W załącznikach do tego rozporządzenia ustalono wzory: *Karty nieodpłatnej pomocy prawnej*<sup>59</sup> oraz *Zbiorczej informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzonej przez Starostę za dany rok*<sup>60</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 1112-1265)

<sup>55</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.

<sup>56</sup> Dz. U. poz. 1901. Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie *szczególowego działania Ministra Sprawiedliwości* (Dz. U. poz. 1264).

<sup>57</sup> Art. 7 ust. 1 i art. 11 ust. 10 ustawy o *npp*.

<sup>58</sup> Dz. U. poz. 2186, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie *npp*.

<sup>59</sup> Dalej: *Karta npp*.

<sup>60</sup> Dalej: *Zbiorcza informacja*.

2.2. W celu pozyskania dodatkowych danych umożliwiających bieżące monitorowanie realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, Minister działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o *województwie i administracji rządowej w województwie*<sup>61</sup>, pismem z dnia 29 lutego 2016 r. zwrócił się do wojewodów o comiesięczne przekazywanie danych na temat liczby udzielonych porad prawnych z podziałem na punkty prowadzone przez adwokatów i radców prawnych oraz organizacje pozarządowe. Wskazał też na konieczność przekazywania kwartalnych danych, w szczególności przewidzianej we wzorze, stanowiącym załącznik do *Zbiorczej informacji*. Na podstawie przedkładanych informacji<sup>62</sup>, w Ministerstwie sporządzano kwartalne zestawienia, obrazujące skalę wykorzystania systemu. Były one udostępniane Radzie Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej<sup>63</sup> oraz innym zainteresowanym podmiotom.

(dowód: akta kontroli, str. 1078-1080, 1095-1096, 1298-1299, 1449-1576, 4098-4694).

Minister dysponował *Zbiorczymi informacjami* za 2016 r. przekazanymi przez wszystkich 380 starostów (prezydentów miast) na podstawie art. 12 ustawy o *npp*. Zgodnie z obowiązującym wzorem, w informacjach tych znajdowały się m.in. dane z *Kart npp*. Pomimo tego, że w ośmiu<sup>64</sup> *Zbiorczych informacjach* brakowało danych dotyczących liczby punktów *npp*, Minister nie podejmował działań w celu ich uzupełnienia. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego (...) *Dane dotyczące liczby punktów nieodpłatnej pomocy prawnej stosownie do przytoczonego algorytmu są w trybie art. 19 ust. 2 ustawy opracowywane przez Departament Budżetu i Efektywności Finansowej i przekazywane Ministerstwu Finansów na etapie projektowania ustawy budżetowej. Następnie po przyjęciu projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów są one za pośrednictwem właściwych wojewodów przekazywane powiatom do wykorzystania przy organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej na kolejny rok. Stąd też pozyskiwanie tych danych w zbiorczej informacji okazało się w praktyce zbędne i ostatecznie od niego odstąpiono*. Rozporządzeniem z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>65</sup> Minister dokonał modyfikacji wzoru *Zbiorczej informacji* eliminując pola dotyczące liczby punktów *npp*.

(dowód: akta kontroli, str. 1042-1062, 1078-1080, 1112-1297)

Za pośrednictwem wojewodów Minister uzyskał też informacje dotyczące liczby organizacji pozarządowych, które złożyły oferty w otwartych konkursach oraz zostały wyłonione w wyniku ich rozstrzygnięcia, a także liczby punktów *npp*, których prowadzenie zostało powierzone organizacjom pozarządowym. Ministerstwo nie gromadziło danych dotyczących występowania na terenie kraju przypadków powierzenia prowadzenia punktów *npp* jednej organizacji na terenie kilku powiatów, lecz sygnały o takich praktykach docierały do Ministerstwa w formie skarg, wniosków i innego rodzaju pism, zawierających uwagi i spostrzeżenia dotyczące funkcjonowania nowoutworzonego systemu.

(dowód: akta kontroli, str. 1078-1080, 1425-1431, 2623-2658, 4098-4694)

---

<sup>61</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 525, ze zm.

<sup>62</sup> W odniesieniu do I kwartału 2016 r. dane przekazane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego nie zawierały danych z sześciu powiatów tego województwa.

<sup>63</sup> Dalej: Rada NPP.

<sup>64</sup> Tj. informacji przekazanych przez starostów następujących powiatów: kłodzkiego, aleksandrowskiego, zduńskowolskiego, nowotarskiego, tamowskiego, żywieckiego, sandomierskiego oraz gryfickiego.

<sup>65</sup> Dz. U. poz. 2227.

Minister zwrócił<sup>66</sup> się również do 24 ORA i 19 OIRP z prośbą o udzielenie informacji o liczbie adwokatów i radców prawnych, którzy dotychczas zgłosili zamiar udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Z treści odpowiedzi udzielonych przez wszystkie ww. podmioty wynikało, że w skali kraju zamiar taki zgłosiło 2 999 adwokatów i 2 810 radców prawnych.

(dowód: akta kontroli, str. 1300-1301)

2.3. Gromadzone w Ministerstwie dane zostały wykorzystane do dokonania przez Ministra oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r., której wyniki przedstawiono w dokumencie pn. *Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r.*<sup>67</sup> Został on sporządzony z zachowaniem terminu określonego w art. 16 ustawy o npp. Z prezentowanych w tym dokumencie danych wynikało, że wsparcie uzyskało 398 628 osób, którym udzielono łącznie 464 557 porad prawnych (63% w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz 37% w punktach powierzonych organizacjom pozarządowym).

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1030-1036, 1042-1062, 1078-1080, 1112-1298, 1449-1576, 4098-4694)

W *Ocenie* przedstawiono także dane dotyczące średniego kosztu obsługi jednej osoby w punkcie npp. Został on wyliczony na kwotę 236,27 zł brutto, przy czym koszt ten określono odpowiednio: w kwocie 215,82 zł brutto w odniesieniu do osób, którym udzielono pomocy w punktach npp prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz 271,64 zł brutto w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym. Ww. wartości zostały obliczone jako iloraz kwoty dotacji przeznaczonej ogółem na funkcjonowanie systemu npp i liczby osób, którym udzielono pomocy. W dokumencie tym wskazano też średni koszt jednej porady, który wyniósł 202,74 zł brutto (odpowiednio 184,67 zł i 234,21 zł brutto). W tym przypadku ogólna kwota dotacji została podzielona przez łączną liczbę udzielonych porad. Dokonując oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej Minister nie wykorzystał danych dotyczących faktycznych kosztów poniesionych na udzielanie tej pomocy, ograniczając się jedynie do przedstawienia danych w oparciu o limit wydatków budżetu państwa wskazany w art. 28 ustawy o npp. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Nieodpłatnej Pomocy Prawnej *rozliczenia przekazanych dotacji dokonują wojewodowie, ale następuje to z opóźnieniem, a wojewoda nie ma obowiązku przekazać tych danych Ministrowi Sprawiedliwości.*

Należy także wskazać, że ustalając średnie koszty obsługi beneficjentów, według przyjętych założeń Minister nie dokonał pogłębionej oceny funkcjonowania systemu w wymiarze finansowym (np. poprzez analizę uwarunkowań rynkowych lub alternatywnych modeli wynagradzania osób udzielających pomocy prawnej), mimo sformułowanego w treści *Oceny* (w części zawierającej *Wnioski*) stwierdzenia o nieefektywności funkcjonującego systemu.

W *Ocenie* wskazano także, iż spośród 1 524 utworzonych punktów, prowadzenie 882 (58%) powierzono adwokatom i radcom prawnym, a jedynie 642 (42%) organizacjom pozarządowym. Z uwagi na niespełnienie przez takie organizacje wymogów stawianych w otwartych konkursach ofert, a także przypadki odmowy zawarcia umów przez wyłonione organizacje, nie zostały zrealizowane założenia przyjęte w art. 11 ust. 1 ustawy o npp, w oparciu o które 743 punkty npp miały być powierzone do prowadzenia organizacjom pozarządowym.

---

<sup>66</sup> Pismem z dnia 2 grudnia 2015 r.

<sup>67</sup> Dokument podpisany w dniu 23 czerwca 2017 r. z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości przez Marcina Warcholę Podsekretarza Stanu. Dalej: *Ocena*.



Z danych dotyczących czasu poświęconego na udzielenie pomocy wynikało, że w większości przypadków (85,4%) czas ten nie przekraczał 60 min, gdyż w 41,95% przypadków mieścił się w przedziale 15-30 minut, w 35,14% przypadków w przedziale 30-60 minut, a 8,31% porad udzielonych zostało w czasie poniżej 15 minut. W pozostałych przypadkach (14,6%) czas przeznaczony na udzielenie pomocy prawnej jednej osobie przekraczał 60 min.

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1042-1062, 1266-1296, 2031-2173)

Na podstawie analizy danych dotyczących beneficjentów systemu Minister ustalił, że z możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. skorzystało ok. 2%-3% uprawnionych<sup>68</sup>. Najliczniejszą grupę (70,10%) stanowiły osoby w wieku poniżej 26 lat i powyżej 65 lat, co uznano za pochodną uproszczonego sposobu wykazywania uprawnienia do objęcia nieodpłatną pomocą (tj. jedynie na podstawie dokumentu tożsamości). W oparciu o dane dotyczące form udzielonej pomocy, z których wynikało iż w 82% przypadków udzielano informacji prawnej, sformułowano natomiast zastrzeżenie, że wielu takim przypadkom towarzyszyło podjęcie przez osoby udzielające pomocy także innych czynności. Dotyczyły one w szczególności przedstawienia rozwiązania problemu prawnego (60%) lub udzielenia pomocy w sporządzeniu projektu pisma wymagającego wiedzy prawniczej (ok. 15%).

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1078-1080)

Dla ustalenia rzeczywistego wpływu funkcjonującego systemu na poszczególne grupy osób bezpośrednio udzielających pomocy prawnej Minister nie gromadził danych o osobach świadczących taką pomoc w punktach powierzonych do prowadzenia organizacjom pozarządowym. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynikało, że z uwagi na określenie w art. 11 ust. 3 ustawy o *npp* minimalnych wymogów, które powinny spełniać osoby udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej, weryfikacja i ocena liczby poszczególnych grup prawników udzielających takiej pomocy, wkraczałaby bezprawnie w sferę wewnętrzną organizacji tych podmiotów.

(dowód: akta kontroli, str. 1063-1077)

W celu dokonania oceny realizacji zadań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej Minister nie podejmował też czynności zmierzających do określenia skali rzeczywistego zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc prawną w Polsce. W szczególności, nie dysponował danymi dotyczącymi liczby osób, którym odmówiono udzielenia pomocy z uwagi na nieobjęcie zakresem podmiotowym ustawy o *npp*. Gromadzenie takich danych nie zostało przewidziane w przepisach dotyczących systemu *npp*, a dla potrzeb dokonania ww. oceny Minister nie ustalił skali takiego zjawiska. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny powołał się na wynikającą z przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o *ochronie danych osobowych*<sup>69</sup> zasadę dopuszczalności przetwarzania danych osobowych wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji celów ustawy, wskazując na brak podstaw prawnych do gromadzenia i przetwarzania danych o osobach, którym odmówiono udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. Jednakże zdaniem NIK, gromadzenie anonimowych danych o cechach osób, którym odmówiono udzielenia pomocy w punkcie *npp* nie wymaga przetwarzania danych tych osób w rozumieniu przepisów ustawy o *ochronie danych osobowych*. Ustalenie liczby osób zainteresowanych pomocą prawną wymaga bowiem jedynie odnotowywania częstotliwości występowania cech takich osób, bez konieczności przetwarzania zindywidualizowanych danych.

<sup>68</sup> Wskaźnik ten został obliczony jako stosunek liczby osób, którym udzielono pomocy do ogólnej liczby beneficjentów, którą szacunkowo przyjęto na poziomie 13 mln osób.

<sup>69</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 992, ze zm.

Z badań ankietowych przeprowadzonych przez CBOS na zlecenie Instytutu Spraw Publicznych w związku z opracowaniem *Raportu końcowego z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej*<sup>70</sup> wynikało, iż około 1/3 ankietowanych wiedziała o funkcjonowaniu punktów npp, lecz z możliwości tej nie skorzystała z uwagi na niespełnianie ustawowych kryteriów dostępu do tej pomocy. W załącznikach do *Oceny* ujęto szczegółowe dane zbiorcze o liczbie osób, które skorzystały z systemu npp (Załącznik nr 1), liczbie udzielonych porad (Załącznik nr 2) oraz inne dane dotyczące funkcjonowania systemu, w tym o grupach beneficjentów, formach udzielonej pomocy, dziedzinach prawa, których pomoc ta dotyczyła oraz czasie poświęconym na jej udzielenie.

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1037-1041, 1063-1077)

W trakcie dokonywania oceny realizacji zadań w zakresie npp i prac nad sporządzeniem dokumentu opisującego jej wyniki, w celu prezentacji stosownych danych oraz sformułowania wniosków i rekomendacji Minister nie współpracował z innymi podmiotami<sup>71</sup>, ani nie zlecał podmiotom zewnętrznym dokonania w tym zakresie odpłatnych ekspertyz lub innych opracowań, w tym dotyczących barier w dostępie do prawa lub jakości świadczonych w ramach systemu npp usług. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego wynika, iż *Minister dysponuje aparatem pomocniczym w postaci Ministerstwa i wyodrębnionych merytorycznych komórek organizacyjnych, stąd na potrzeby sporządzenia Oceny nie było potrzeby korzystania z usług innych podmiotów. Ponadto, mimo sformułowanego w art. 16 ustawy obowiązku dokonywania oceny, przepis ten nie precyzuje sposobu pozyskiwania przez Ministra danych stanowiących podstawę jej sporządzenia.*

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1037-1041, 1063-1077)

2.4. W treści sformułowanych w *Ocenie* wniosków, opartych na analizie zebranych danych wskazano, że obecny system npp jest nieefektywny i wymaga pilnych zmian ustawowych. Jednocześnie zaznaczono, że na gruncie obowiązujących przepisów sugerowana modyfikacja polegająca na zwiększeniu liczby udzielonych porad prawnych nie będzie wiązała się z koniecznością zwiększenia nakładów finansowych na ten cel. Powyższe argumentowano tym, że aktualnie obowiązujący model finansowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej zakłada wypłatę wynagrodzenia dla osób udzielających pomocy w stałej wysokości, niezależnie od liczby porad udzielonych w danym okresie rozliczeniowym.

Za uzasadnione uznano poszerzenie zakresu podmiotowego ustawy, jednak nie sformułowano w tym obszarze konkretnych propozycji. Nie odwoływano się także do postulatów formułowanych przez członków *Rady NPP*, jak i nie wskazywano na dostępne w domenie publicznej sugestie innych podmiotów oraz wyniki prowadzonych przez te podmioty badań. W odniesieniu do sugerowanych modyfikacji zakresu przedmiotowego ustawy zaproponowano rozszerzenie katalogu usług dostępnych w punktach npp, w szczególności o wprowadzenie mediacji jako jednej z form udzielania pomocy prawnej oraz poradnictwa obywatelskiego. Wskazując z kolei na potrzebę powiązania nieodpłatnej pomocy prawnej z etapem postępowania sądowego zaproponowano umożliwienie osobom niekorzystającym z pomocy profesjonalnego pełnomocnika uzyskanie pomocy w punkcie npp również w zakresie dotyczącym toczącego się postępowania sądowego. Przewidywano też ustawowe wyłączenie możliwości odmowy przyznania przez sąd pomocy prawnej z urzędu osobie uprawnionej do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej.

<sup>70</sup> Raport przygotowany w ramach Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 - Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych w grudniu 2016 r. Dalej: *Raport ISP*.

<sup>71</sup> Tj. innymi niż przywołane wprost w treści *Oceny* (str. 1 i str. 35-59 – wojewodowie i wybrane naczelnice i centralne organy administracji publicznej).

Przywołując opisane w pkt 2.3. dane wskazujące na dysproporcje między liczbą porad udzielonych w 2016 r. w punktach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz przez organizacje pozarządowe, wskazano na brak pełnego wykorzystania potencjału tych organizacji i zaproponowano wprowadzenie możliwości świadczenia w punktach npp także poradnictwa obywatelskiego. Sformułowano również propozycję prowadzenia przez wojewodę listy organizacji spełniających wymogi udziału w postępowaniu konkursowym.

W odniesieniu do realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej, w *Ocenie* zaproponowano rozważenie zasadności wprowadzenie do ustawy o npp regulacji umożliwiających powierzenie realizacji zadań edukacyjnych organizacjom pozarządowym w ramach zadania polegającego na prowadzeniu punktów npp oraz środków dotacji przekazywanej na jego realizację.

(dowód: akta kontroli, str. 821-904)

2.5. W *Ocenie* przedstawiono także działania organów administracji publicznej wiążące się z edukacją prawną, które opisano na podstawie informacji uzyskanych w odpowiedzi na zapytanie Ministra, skierowane pisemnie w dniu 18 listopada 2016 r. do wybranych organów administracji publicznej, w tym naczelnych<sup>72</sup> i centralnych<sup>73</sup> organów administracji rządowej oraz wszystkich wojewodów. Minister nie określił jednak zakresu ani stopnia szczegółowości oczekiwanych danych. W szczególności, w ww. piśmie nie wskazano, czy Minister oczekuje informacji o działaniach wszystkich organów administracji publicznej z obszaru województwa, czy też wyłącznie o działaniach wojewody i podległych mu jednostek. Powyższe spowodowało, iż uzyskane dane i informacje różniły się od siebie zarówno w zakresie formy (tj. ujęcie opisowe lub zestawienie tabelaryczne), jak i kręgu podmiotów, od których uzyskano odpowiedzi. Zamieszczone w *Ocenie* zestawienie danych o działaniach organów administracji publicznej w zakresie edukacji prawnej na obszarze poszczególnych województw, zawierało informacje ograniczone do aktywności piętnastu wojewodów oraz tylko niektórych spośród funkcjonujących na danym obszarze organów administracji samorządowej. W jednym przypadku przedstawiono wyłącznie informacje o działaniach innych niż organy administracji publicznej podmiotów, tj. organów samorządu zawodowego adwokatów, radców prawnych, komorników i doradców podatkowych. Odrębnie opisano działania podejmowane przez naczelne i centralne organy administracji rządowej, ograniczając się do przytoczenia udzielonych Ministrowi informacji. W *Ocenie* nie wskazano także kryteriów doboru jednostek zakwalifikowanych przez Ministra jako objęte zakresem podmiotowym art. 14 ustawy o npp, które w ramach pozostających w ich właściwości zadań podejmują działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. W powyższej sprawie Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) *Mając na względzie, że do poszczególnych organów należą różne kompetencje oraz w różnym zakresie przez te organy są realizowane zadania pozostające w zainteresowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości, bezprzedmiotowym byłoby formułowanie zbyt szczegółowych zapytań. (...)* Podstawę doboru organów, do których powyższe pismo zostało skierowane, stanowiła ocena dokonywana na podstawie uprzedniej analizy zakresu kompetencji danego organu i ustalenie czy w ich ramach mieszczą się zadania określone w art. 14 ustawy. Zakres udzielanych odpowiedzi, a także ich szczegółowość były odzwierciedleniem faktycznie realizowanych zadań, które wobec ich fakultatywności

<sup>72</sup> W tym do sześciu ministrów: Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Edukacji Narodowej, Ministra Środowiska, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>73</sup> W tym do Głównego Inspektora Pracy, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

cechowały się zróżnicowaniem. Powyższe okoliczności z oczywistych względów uniemożliwiały ujednoczenie uzyskiwanych informacji.

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1037-1041, 1081-1083, 1097-1111)

2.6. O wynikach dokonanej oceny realizacji zadań w zakresie npp Minister poinformował Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego<sup>74</sup>. Dokument ten nie był przedmiotem analiz ani dyskusji tego organu, jak również nie stanowił podstawy formułowania skierowanych do Ministerstwa rekomendacji lub wniosków dotyczących funkcjonowania systemu npp w Polsce<sup>75</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 939-1029)

2.7. W rozdziale 4 ustawy o npp *Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej* w art. 17 ust. 1 tej ustawy przewidziano możliwość powołania przez Ministra Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, stanowiącej jego organ opiniodawczo-doradczy. Zarządzeniem z dnia 20 października 2015 r. Minister powołał ww. organ w składzie obejmującym trzynaście osób, wybranych spośród kandydatów wskazanych zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o npp, tj. przedstawicieli Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (dwie osoby), organizacji pozarządowych działających na rzecz dostępu obywateli do nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (dwie osoby), Naczelnej Rady Adwokackiej, Krajowej Rady Radców Prawnych, Ministra Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Administracji i Cyfryzacji, Ministra Finansów oraz Ministra Sprawiedliwości w osobach pracowników Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej (łącznie cztery osoby). Przewodniczącym tego organu został pracownik Ministerstwa, tj. Dyrektor Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej.

(dowód: akta kontroli, str. 2174-2180)

Zgodnie z przyjętym przez Radę NPP i zatwierdzonym przez Ministra Regulaminem Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej<sup>76</sup> Rada NPP miała obradować na zwoływanych co najmniej raz w roku posiedzeniach, których termin i miejsce ustalał Przewodniczący. Do zadań Przewodniczącego należało także przygotowanie projektu porządku posiedzenia, co do którego członkowie Rady mogli zgłaszać wnioski o jego zmianę lub uzupełnienie. W okresie objętym kontrolą odbyło się sześć<sup>77</sup> posiedzeń Rady NPP, w trakcie których podjęte zostały dwie uchwały<sup>78</sup>. Dotyczyły one przyjęcia Regulaminu tego organu oraz wyrażenia opinii dotyczącej projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 2188-2601, 2616-2620)

Dokonywana przez Radę NPP analiza wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, o której mowa w art. 17 ust. 3 pkt 1 ustawy o npp ograniczała się do bieżącej dyskusji nad wnioskami płynącymi z prezentowanych przez przedstawiciela Ministra kwartalnych danych liczbowych o funkcjonowaniu tego systemu. Rada NPP nie podejmowała również działań określonych w art. 17 ust. 3 pkt 2 tej ustawy, polegających na zgłaszaniu propozycji

<sup>74</sup> Minister pismem z dnia 30 czerwca 2017 r. przekazał *Ocenę* Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

<sup>75</sup> Zgodnie z informacją przekazaną przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2017 r.

<sup>76</sup> Uchwała nr 1/2016 Rady NPP z dnia 23 lutego 2016 r., dalej: *Regulamin Rady NPP*.

<sup>77</sup> Pierwsze 21 grudnia 2015 r., drugie 23 lutego 2016 r., trzecie 16 maja 2016 r., czwarte 17 czerwca 2016 r., piąte 15 listopada 2016 r., szóste 7 lutego 2017 r.

<sup>78</sup> Uchwała nr 1/2016 Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej z dnia 23 lutego 2016 r.; dalej: *Uchwała nr 1/2016* oraz *Uchwała nr 2/2016* Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej z dnia 17 czerwca 2016 r.

w zakresie usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, pomimo tego, że poszczególni jej członkowie formułowali postulaty nowelizacji przepisów dotyczących tej problematyki.

Podczas posiedzeń tego organu dyskutowano także kwestie dotyczące konieczności zwiększenia efektywności systemu npp, w tym poprzez rozszerzenie kręgu jego beneficjentów. Prezentowano opinie uzyskane od 20 organizacji pozarządowych z których wynikało, że zainteresowanie nieodpłatnym poradnictwem prawnym było zróżnicowane w zależności od miejsca ulokowania punktu – w niektórych częściach kraju aktywność organizacji w udzielaniu porad była marginalna. Wskazywano także, że dotychczasowy poziom efektywności pracy punktów npp (tj. 21 porad prawnych przypadających na jeden punkt w miesiącu) pozwala stwierdzić, że punkty te nie są dostatecznie wykorzystane. Przyczynę takiego stanu upatrywano w niskiej świadomości społeczeństwa o możliwości uzyskania takiego wsparcia. W odniesieniu do zakresu podmiotowego ustawy *o npp*, formułowano były oczekiwania, co do znaczącego rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do uzyskania pomocy, w szczególności o osoby, które na podstawie oświadczenia potwierdzą, że nie stać ich na odpłatną pomoc prawną. W tym zakresie podnoszone były też argumenty, że jego rozszerzenie przyczyni się do zderegulowania rynku porad prawnych lub spowoduje nadmierne obciążenie punktów npp. Przedmiot dyskusji członków Rady NPP stanowiły także kwestie udziału w systemie npp organizacji pozarządowych, w tym postulaty doprecyzowania zasad przeprowadzania otwartych konkursów ofert, mających na celu wyłonienie organizacji pozarządowych, które udzielałyby npp. Wskazywano też na konieczność stworzenia jednolitego systemu zbierania i raportowania danych dotyczących osób nienależących do kręgu beneficjentów, spójnego dla wszystkich podmiotów wykonawczych. W tym zakresie przedstawiciel Ministra przekazał członkom Rady NPP informacje o przygotowywanym projekcie *Elektroniczne dokumentowanie nieodpłatnej pomocy prawnej*, którego realizacja powinna rozpocząć się w 2018 r.<sup>79</sup> Pomimo tego, że w trakcie posiedzeń Rady poruszano istotne kwestie dotyczące usprawnienia organizacji udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, to żadna z tych sugestii nie została przyjęta w drodze głosowania, jako stanowisko całego organu.

(dowód: akta kontroli, str. 2181-2601, 4695-5045)

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy *o npp* do zadań Rady NPP należy również opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej. W okresie objętym kontrolą organ ten zaopiniował tylko jeden projekt aktu prawnego związanego z nieodpłatnym poradnictwem prawnym, tj. projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości *w sprawie wysokości kwoty bazowej stanowiącej podstawę ustalenia wysokości dotacji na finansowanie zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej w 2017 r.*<sup>80</sup>

(dowód: akta kontroli, str. 2402-2462)

W następnym roku projekt takiego rozporządzenia został przesłany (w dniu 18 maja 2017 r.) wszystkim członkom Rady NPP drogą mailową, celem wyrażenia opinii. Pomimo tego, że w sprawie tej nie zostało zwołane posiedzenie, a tym samym,

<sup>79</sup> Już na etapie przygotowania projektu rozporządzenia *w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej*, we wrześniu 2015 r. Departament Informatyzacji i Rejestrów Sądowych wskazywał na zasadność wdrożenia formularza elektronicznego karty npp. Prace nad projektem zainicjowano w lutym 2016 r. W 23 stycznia 2017 r. Minister zatwierdził Kartę Projektu oraz skład Komitetu Sterującego, a także wydał zgodę na przygotowanie szczegółowych założeń. Realizacja zadania rozważana była w dwóch wariantach tj.: przez ww. departament lub wykonawcę zewnętrznego. Wartość zamówienia oszacowano na 1 256,8 tys. zł brutto i podjęto działania w celu zabezpieczenia środków na realizację projektu „Elektroniczne dokumentowanie nieodpłatnej pomocy prawnej PR/III/5/2016”, w planie finansowym Ministerstwa na rok 2018.

<sup>80</sup> W trakcie posiedzenia w dniu 17 czerwca 2016 r. Organ ten pozytywnie zaopiniował projekt rozporządzenia.

Rada NPP nie zajęła stanowiska w formie uchwały i nie została wydana formalna opinia (stosownie do § 3 ust. 1 i § 11 ust. 1 Regulaminu pracy Rady), pismem z dnia 29 czerwca 2017 r. Przewodnicząca Rady NPP poinformowała Podsekretarza Stanu Marcina Warchoła, iż Rada NPP nie zgłasza uwag co do treści tego projektu. Jak wyjaśniła Przewodnicząca Rady NPP, (...) *Mając na względzie, że w tym okresie nie było przewidziane posiedzenie Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej oraz Edukacji Prawnej, w dniu 18 maja 2017 r. przekazano w drodze mailowej członkom Rady wymieniony projekt. (...)*

(dowód: akta kontroli, str. 2185-2187, 2602-2615)

Radzie NPP nie został przekazany do zaopiniowania projekt ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem*. Podczas posiedzenia w dniu 7 lutego 2017 r. członek Rady NPP wyznaczony przez Ministra poinformował jedynie o nowelizacji ustawy o *npp* dokonanej ustawą z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin *Za życiem*, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. Również i projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu udzielania i dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>81</sup> nie został przekazany ww. organowi do zaopiniowania.

W powyższej sprawie Dyrektor Generalny wyjaśnił, że (...) *Rada jest organem opiniodawczo-doradczym Ministra Sprawiedliwości, a regulacje ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej nie zobowiązują Ministra Sprawiedliwości do przekazywania wszystkich projektów aktów normatywnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej do zaopiniowania przez Radę (...).*

Rada NPP nie brała także udziału w pracach nad przygotowaniem projektu nowelizacji ustawy o *npp*, prowadzonych z inicjatywy Prezydenta RP, co jak wyjaśnił Dyrektor Generalny wynikało z tego, że (...) *brak było podstaw formalnoprawnych do udziału w tych pracach Rady, która nie jest ciałem doradczym Prezydenta RP. Trzeba także mieć na uwadze, że „gospodarzem” omawianych prac legislacyjnych był Prezydent RP i do niego należała swobodna decyzja o organach czy też podmiotach, które zostały zaproszone do współpracy przy opracowywaniu projektu ustawy nowelizującej (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 1063-1077, 2188-2601, 3984-4072)

Minister nie przekazał też Radzie NPP *Oceny wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej za 2016 r.* sporządzonej w dniu 23 czerwca 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1063-1077, 2188-2601, 3984-4072)

Obsługę organizacyjno-techniczną Rady NPP zapewniał Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej<sup>82</sup>. Posiedzenia tego organu odbywały się w siedzibie Ministerstwa, a na ich organizację wydatkowano dodatkowo 1 151,50 zł (841,50 zł w 2016 i 310,00 zł w 2017 r.) tytułem zapłaty za usługi cateringu. Członkowie Rady NPP na podstawie art. 18 ust. 3 zdanie drugie ustawy o *npp* nie składali wniosków o zwrot kosztów podróży i zakwaterowania.

(dowód: akta kontroli, str. 905-938, 1063-1077, 2616-2620)

2.8. W okresie poprzedzającym sporządzenie *Oceny*, w wyniku analizy opisanych powyżej informacji przekazywanych przez wojewodów, w Ministerstwie rozpoczęto prace nad opracowaniem propozycji zmian ustawy o *npp*. W treści sporządzonych

---

<sup>81</sup> Dz. U., poz. 2227.

<sup>82</sup> Zgodnie z § 2 zarządzenia w sprawie powołania Rady NPP.

w Ministerstwie notatek służbowych z dnia 15 września 2016 r.<sup>83</sup> i z dnia 9 lutego 2017 r. sformułowano wnioski dotyczące nowelizacji obowiązujących przepisów, w tym:

- poprzez rozszerzenie katalogu uprawnionych o osoby, które uzyskały decyzję o przyznaniu świadczenia na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. *o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci*<sup>84</sup>, bezrobotnych, niepełnosprawnych oraz osoby osiągające dochody nieprzekraczające kryterium dochodowego odpowiadającego minimalnemu wynagrodzeniu za pracę,
- wyłączenie obligatoryjności przeprowadzania otwartych konkursów ofert i dopuszczenie możliwości korzystania z tej formy powierzenia prowadzenia punktów npp przez jednostki samorządu terytorialnego adekwatnie do warunków lokalnych na danym terenie<sup>85</sup>,
- ograniczenie wyłączeń zakresu przedmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej do spraw ściśle związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z wyjątkiem rozpoczęcia tej działalności,
- doprecyzowanie przepisu określającego obowiązek udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej w przeciętnym wymiarze 5 dni w tygodniu przez co najmniej cztery godziny dziennie o wyraźne zastrzeżenie braku obowiązku odpracowania dni ustawowo wolnych od pracy,
- wprowadzenie możliwości zlecania organizacjom pozarządowym, wyłonionym w otwartych konkursach ofert prowadzenia zadań edukacyjnych, w ramach środków pochodzących z dotacji przekazywanej na prowadzenie punktów npp;
- obligatoryjnego przyznawania pomocy prawnej z urzędu w postępowaniu sądowym osobie, która uprzednio korzystała z nieodpłatnej pomocy prawnej.

(dowód: akta kontroli, str. 1432-1444)

Planowane kierunki zmian przepisów dotyczących npp Podsekretarz Stanu Marcin Warchoła zaprezentował podczas 36 posiedzenia Sejmu RP w dniu 23 lutego 2017 r., a także podczas posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP w dniu 8 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1445-1448, 2838-2883)

Ministerstwo uczestniczyło w pracach zmierzających do przygotowania projektu nowelizacji obowiązujących przepisów ustawy *o npp*, prowadzonych z inicjatywy Prezydenta RP. W piśmie Podsekretarza Stanu z dnia 13 czerwca 2017 r., skierowanym do Podsekretarza Stanu w Kancelarii Prezydenta RP, Minister – mając na względzie konieczność przyspieszenia prac nad nowelizacją ustawy *o npp* – zadeklarował odstąpienie od proponowanych w toku dotychczasowych prac roboczych zmian obowiązujących przepisów, polegających na włączeniu akademickich klinik prawa do systemu npp oraz dopuszczeniu możliwości świadczenia takiej pomocy w lokalach organizacji pozarządowych. Sformułował również zastrzeżenia co do proponowanego przez Kancelarię Prezydenta rozwiązania rozszerzenia kręgu osób uprawnionych wyłącznie na podstawie zobowiązania beneficjenta do złożenia oświadczenia o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, bez rygoru odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Minister doprecyzował również sformułowaną wcześniej przez Kancelarię Prezydenta propozycję poszerzenia kręgu uprawnionych

<sup>83</sup> Notatka urzędowa dla Pana Ministra Marcina Warchoła dotycząca funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej nr DZP-VII-5641-116/16, sporządzona przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej.

<sup>84</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 1851.

<sup>85</sup> Uzasadniając sformułowaną w tym zakresie propozycję wskazano, iż ze zgromadzonych w Ministerstwie danych wynika, iż powierzenie prowadzenia punktów npp organizacjom pozarządowym nie doprowadziło do wykorzystania możliwości jej świadczenia przez doradców podatkowych i absolwentów studiów prawniczych i pomoc w tych punktach udzielana jest w większości przez adwokatów i radców prawnych.

o osoby osiągające dochody nieprzekraczające ustawowego limitu, poprzez określenie nominalnej maksymalnej granicy dochodu w kwocie 2 000 zł netto na jedną osobę oraz 3 000 zł netto na osobę w gospodarstwie jednorodzinnym. Odnosząc się natomiast do propozycji włączenia do katalogu beneficjentów npp osób prowadzących działalność gospodarczą, Minister wskazał na utrudnienia w tym zakresie związane z notyfikacją pomocy publicznej, deklarując jednocześnie akceptację dla propozycji kazuistycznego rozszerzenia katalogu osób uprawnionych. Opracowany w ramach opisanej wyżej współpracy projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej został skierowany przez Prezydenta RP w dniu 2 sierpnia 2017 r. do Sejmu RP.

(dowód: akta kontroli, str. 1577-2030, 2838-2883)

2.9. W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło osiemnaście skarg i jeden wniosek, zakwalifikowane jako związane z nieodpłatną pomocą prawną. W Regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Sprawiedliwości<sup>86</sup> zgodnie z § 6 pkt 12 załatwianie skarg, wniosków i petycji należało do zadań wykonywanych przez wszystkie komórki organizacyjne (w zakresie ich właściwości). Koordynowanie załatwiania skarg, wniosków i petycji, ich ewidencjonowanie oraz rozpatrywanie w zakresie nienależącym do właściwości innych komórek organizacyjnych zgodnie z ww. regulaminu § 27 ust. 1 pkt 4 należało natomiast do zadań Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli, str. 7-88, 2621-2622, 2644-2757, 4079-4097)

W wyniku badania i analizy treści otrzymanych pism, a w przypadku zaistnienia takiej potrzeby, także po uzyskaniu odpowiedzi Departamentu Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej Wydziału Adwokatury i Radców Prawnych wraz ze stanowiskiem właściwej okręgowej rady adwokackiej udzielone były odpowiedzi<sup>87</sup> lub przekazywano skargę do właściwego w danej sprawie departamentu Ministerstwa<sup>88</sup>. Pisma anonimowe – stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>89</sup> – pozostawiano bez rozpoznania.

(dowód: akta kontroli, str. 2621-2622, 2644-2757, 4079-4097)

W odniesieniu do 15 spośród 18 skarg odpowiedzi udzielono po upływie od 4 do 27 dni od dnia otrzymania pisma, tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>90</sup>. W trzech pozostałych sprawach odpowiedzi udzielono w terminie od 35 do 202 dni, co opisano w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli, str. 1030-1041, 2621-2622, 2644-2757, 2838-2883, 4079-4097)

W przypadku skarg dotyczących osób świadczących nieodpłatną pomoc prawną, udzielane odpowiedzi zawierały wyjaśnienia treści obowiązujących przepisów, a w uzasadnionych przypadkach wskazywały też na możliwość złożenia skargi do właściwej ORA lub OIRP. W czterech przypadkach Minister przekazał skargi organom tych samorządów zawodowych, celem rozważenia możliwości wszczęcia postępowań dyscyplinarnych (w żadnym z tych przypadków nie doszło do zainicjowania takiego postępowania). Pozostałe skargi dotyczyły m.in. nieczytelnego oznaczenia punktu npp lub też braku dostatecznych informacji o lokalizacji takiego

<sup>86</sup> Załącznik do Zarządzenia nr 59/15/BOF Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości, nr 54 poz. 173, ze zm.).

<sup>87</sup> Z wyjątkiem anonimów.

<sup>88</sup> Dwie skargi nie dotyczyły nieodpłatnej pomocy prawnej i zostały przekazane według właściwości do Wydziału Adwokatury i Radców Prawnych oraz Departamentu Nadzoru Administracyjnego.

<sup>89</sup> Dz. U. Nr 5 poz. 46.

<sup>90</sup> Dz. U. 2017 r. poz. 1257. Dalej: Kpa.



punktu. Poza udzieleniem pisemnej odpowiedzi na ww. skargi, były one przekazywane właściwym starostom celem przeanalizowania wskazywanych przez skarżących okoliczności i podjęcia stosownych działań. Jedyny złożony wniosek dotyczył zmian obowiązujących przepisów ustawy o npp w zakresie odnoszącym się do powierzania prowadzenia punktów organizacjom pozarządowym oraz dopuszczenia możliwości sporządzania przez osoby udzielające npp pism procesowych wszczynających postępowanie. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Generalnego (...) skargi w każdym przypadku poddawane były analizie. Pozyskane w ten sposób wiadomości zostały wykorzystane w toku prac prowadzonych wspólnie z Kancelarią Prezydenta RP nad projektem ustawy nowelizującej (...).

(dowód: akta kontroli, str. 1037-1041, 1078-1080, 2621-2622, 2644-2757, 4079-4097)

Zagadnienia dotyczące funkcjonowania punktów npp były również przedmiotem kierowanych do Ministra pism i wniosków, innych niż skargi w rozumieniu przepisów działu VIII Kpa. Były one sporządzane zarówno przez osoby fizyczne podejmujące próby uzyskania pomocy w punkcie npp, jak i organizacje pozarządowe, czy przedstawiciele jednostek samorządowych, realizujących powierzone w tym zakresie zadania. W okresie objętym kontrolą, w kierowanej do Ministra korespondencji wskazywano najczęściej na brak możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej przez osoby niepełnosprawne z ustalonym prawem do renty, osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku oraz emerytów przed ukończeniem 65 roku życia. Formułowane przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu pytania i wątpliwości – oprócz spraw dotyczących przygotowania i organizacji wdrażanego systemu – dotyczyły przede wszystkim sposobu realizacji i finansowania zadań z zakresu edukacji prawnej. Kontrolowana jednostka udzielała odpowiedzi na zgłaszane uwagi i zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania systemu npp, przekazując wyjaśnienia o treści obowiązujących w tym zakresie przepisów.

(dowód: akta kontroli, str. 2623-2643, 2758-2828)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku trzech spośród osiemnastu objętych kontrolą skarg (tj. 16,6%) nie zachowano terminu udzielenia odpowiedzi, o którym mowa w art. 237 Kpa. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na skargi (...) spowodowane były bardzo dużą ilością korespondencji wpływającej do Wydziału Skarg i Wniosków Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznej. Ministerstwo Sprawiedliwości odnotowuje od 2016 roku znaczący wpływ korespondencji od obywateli rejestrowanej w Wydziale Skarg i Wniosków. Należy wskazać, że w październiku 2016 r. (...) w Wydziale Skarg i Wniosków zarejestrowano 3 781 pisma. Dla porównania w październiku 2015 r. zarejestrowano 1 792 pisma. Podobnie sytuacja wyglądała w grudniu 2016 r., (...). W tym miesiącu ilość korespondencji zarejestrowanej w tej wewnętrznej komórce organizacyjnej wynosiła 3 652 pisma, zaś w grudniu 2015 roku - 2 972 pism. (...) opóźnienie w udzieleniu odpowiedzi na tę skargę spowodowane było (...) bardzo dużą ilością korespondencji wpływającej do Wydziału Skarg (...) niezwłocznie po otrzymanej dekretacji, przekazał pismo do właściwej komórki organizacyjnej, która to rozstrzygnęła skargę zachowując 30 dniowy termin (...).

(dowód: akta kontroli, str. 1030-1041, 2621-2622, 2659-2688, 2850, 4079-4097)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska, co biegu terminu wynikającego z art. 237 Kpa. Termin ten liczy się bowiem od momentu wpływu korespondencji do Ministerstwa, a nie od dnia przekazania sprawy właściwej komórce organizacyjnej.

1. Najwyższa Izba Kontroli podziela zawarte w *Ocenie* stwierdzenie Ministra, że obecny system npp jest nieefektywny i wymaga pilnych zmian ustawowych. Zwraca jednak uwagę, że dokonując oceny funkcjonowania systemu npp Minister ograniczył się w znacznej mierze do analizy danych liczbowych objętych obowiązkiem sprawozdawczym. Tym samym, nie dysponował informacjami umożliwiającymi oszacowanie zapotrzebowania na nieodpłatną pomoc prawną i dokonanie oceny zaspokajania potrzeb społecznych w tym obszarze. Pomimo ustalenia znikomego stopnia wykorzystania potencjału funkcjonującego systemu, nie zostały również zidentyfikowane bariery w dostępie do tej formy pomocy, w tym wskazywane m.in. przez członków Rady NPP, a dotyczące niskiego stopnia świadomości prawnej obywateli oraz ograniczonej skuteczności działań informacyjnych. Nie podejmowane były także badania jakości merytorycznej udzielanych porad, jak i satysfakcji beneficjentów. W konsekwencji, ocena funkcjonowania systemu, jak też zawarte w *Ocenie* wnioski dotyczące koniecznych zmian obowiązujących przepisów zostały sformułowane wyłącznie na podstawie danych ilościowych o funkcjonowaniu systemu npp oraz sugestii zainteresowanych podmiotów.

W powyższym zakresie NIK zwraca uwagę, iż w świetle postulatów formułowanych w jednym z opracowań wskazanych w OSR do *projektu ustawy o npp*<sup>91</sup>, jako istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy, itp. z *chwilą uruchomienia systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego konieczne jest podjęcie kompleksowych działań badawczych służących do określenia barier w dostępie do prawa, szacowania popytu na pomoc prawną, oceny satysfakcji klientów, ewaluacji jakości procesu świadczenia usług oraz oceny ich jakości merytorycznej*<sup>92</sup>. Sugestie co do konieczności wprowadzenia systemu ewaluacji i jakości skuteczności porad były formułowane także na etapie uzgodnień resortowych *projektu ustawy o npp* przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, a w toku konsultacji publicznych także przez INPRIS<sup>93</sup>. Również w *Raporcie ISP* wskazano, iż *niezbędny jest dalszy monitoring wdrażania ustawy, oparty o dane ilościowe oraz badanie opinii kluczowych interesariuszy: korzystających, świadczeniodawców i organizatorów punktów, a Ministerstwo Sprawiedliwości powinno poszerzyć zakres zbieranych danych, np. o liczbę osób, które skorzystały z pomocy, a także o rzeczywiste koszty świadczenia usług.*

Należy również zwrócić uwagę na pominięcie udziału Rady NPP w procesie dokonywania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Zdaniem NIK umieszczenie przepisów o Radzie NPP w Rozdziale 4 ustawy o *npp Ocena wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*, jak też powierzenie jej zadania dotyczącego analiz funkcjonowania systemu npp, wskazuje na istotną rolę tego organu w procesie oceny dokonywanej przez Ministra.

<sup>91</sup> System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa.

<sup>92</sup> Monitoring i ewaluacja systemu poradnictwa w System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa, Warszawa 2013, str. 57.

<sup>93</sup> Zestawienie uwag zgłoszonych w trakcie konsultacji publicznych, uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania do projektu ustawy o *nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa*, stanowiące Załącznik do Raportu z konsultacji.

## 2. Uwagi NIK dotyczą również rzetelności przygotowania Oceny.

W dokumencie tym stwierdzono, że wsparcie uzyskało 398 628 osób, którym udzielono łącznie 464 557 porad prawnych. Zarówno w przepisach ustawy o *npp*, jak i w treści rozporządzenia w sprawie *npp* nie zostało zdefiniowane pojęcie „porada prawna”<sup>94</sup>. Wykazania takich danych nie przewidywał również wzór *Zbiorczej informacji*, stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie *npp*. Z treści udzielonych przez Dyrektora Generalnego wyjaśnień wynikało, że dla ustalenia tej liczby przyjęto sumę przypadków wykazywanych przez starostów w *Zbiorczych informacjach*, jako pomoc prawna udzielona w jednej z trzynastu kategorii<sup>95</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1030-1036, 1042-1062, 1078-1080, 1112-1298, 1449-1576, 4098-4694)

Analiza 24% pozycji ujętych w *Zbiorczych informacjach*<sup>96</sup> wykazała natomiast, że wybrane dane o funkcjonowaniu *npp* istotne z punktu widzenia dokonanej oceny były nierzetelne, gdyż różniły się od danych ze zbiorczych informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzonych przez starostów za 2016 rok. W *Ocenie* podano, że *nieodpłatnej pomocy prawnej udzielono 398 628 osobom* oraz, że *udzielono 464 557 porad prawnych*. Jednak z analizy Najwyższej Izby Kontroli wynikają odpowiednio liczby 375 539 oraz 443 804. Powyższe rozbieżności Dyrektor Generalny wyjaśnił m.in. tym, że (...) *Proces dokumentowania nieodpłatnej pomocy prawnej, w tym przebiegu gromadzenia danych, jest długotrwały i pracochłonny. Jest uzależniony od współdziałania wielu osób na poziomie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, starostw powiatowych, a następnie urzędów wojewódzkich i Ministerstwa Sprawiedliwości. (...) Szczegółowe dane niezbędne do dokonania oceny kosztów funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej znane będą dopiero po zebraniu i przetworzeniu na poszczególnych poziomach (powiat, województwo, kraj) gromadzonych informacji. (...) Działania te nie wyeliminowały w praktyce błędnego wypełniania kart nieodpłatnej pomocy prawnej, a w konsekwencji zbiorczych informacji o wykonaniu zadania. (...) Mając na względzie sposób przetwarzania informacji zawartych w kartach nieodpłatnej pomocy prawnej nie można wykluczyć również omyłek rachunkowych. (...) Odnosząc się do rozbieżności w liczbach przedstawionych (...) należy wyjaśnić, że kwerenda dokumentów źródłowych ujawniła, że wbrew art. 12 ustawy Podkarpacki Urząd Wojewódzki przesłał do Ministerstwa Sprawiedliwości dokument, który zatytułowano - „zbiorcza informacja o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzona przez Wojewodę Podkarpackiego za 2016 r.” dane wynikające z tego dokumentu zostały doliczone do danych wynikających z informacji zbiorczych, które w trybie art. 12 Ministrowi Sprawiedliwości przekazali starostowie z obszaru Województwa Podkarpackiego. W związku z powyższym doszło do „podwojenia” danych dotyczących tego województwa. (...)*

<sup>94</sup> W art. 3 ust. 1 ustawy wskazano formy udzielonej pomocy w postaci katalogu czynności, do których podjęcia uprawniona jest osoba jej udzielająca.

<sup>95</sup> W tym dwunastu nazwanych zakresach przedmiotowych i jednej zbiorczej kategorii *Inne*.

<sup>96</sup> Analizą objęto dane ze zbiorczych informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej sporządzanych przez starostów za rok 2016 ujęte w następujących kolumnach: liczba osób, którym udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej, Dziedziny prawa, z której udzielono nieodpłatnej pomocy prawnej, dane dotyczące liczby osób, które wyraziły zgodę na ujawnienie dotyczących ich danych zbiorczych, oraz osób, które nie wyraziły zgody na ujawnienie dotyczących ich danych, ogólna liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej przypadająca na powiat, Liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, w których nieodpłatnej pomocy prawnej udzielają adwokaci lub radcowie prawni oraz liczba punktów nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzonych przez organizacje pozarządowe.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wdrożenie elektronicznego systemu dokumentowania *npp*, może przyczynić się do wyeliminowania w przyszłości ewentualnych błędów w sprawozdawczości dotyczącej systemu *npp*, a także zapewni Ministrowi bieżący dostęp do danych o jego funkcjonowaniu. Może mieć to również pozytywny wpływ na sposób organizacji pracy osób odpowiedzialnych w starostwie za gromadzenie i opracowanie danych stanowiących podstawę sporządzania *Zbiorczej informacji*.

(dowód: akta kontroli, str. 821-904, 1266-1297, 1042-1062, 2031-2173)

3. Zarówno przepisy ustawy o *npp*, jak i *Regulaminu Rady NPP* nie przewidują mechanizmów umożliwiających samodzielne uzyskanie przez Radę NPP projektów aktów prawnych z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Zdaniem NIK, zaniechanie przekazywania temu organowi ww. projektów, ogranicza możliwość realizacji ustawowych zadań tego organu, w szczególności formułowania opinii i zgłaszania propozycji rozwiązań usprawniających funkcjonowanie systemu *npp*.

#### Ocena częściowa

Minister terminowo wywiązał się z obowiązku dokonania oceny realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. W tym celu zgromadził informacje dotyczące funkcjonowania systemu *npp*. W znacznej mierze ograniczały się one jednak do danych ilościowych. Dokonując oceny Minister nie uwzględnił zatem istotnych dla funkcjonowania systemu *npp* elementów, w tym pełnej analizy popytu na nieodpłatne poradnictwo prawne oraz identyfikacji barier w korzystaniu z tej formy pomocy potrzebującym.

### 3. Realizacja zadań z zakresu edukacji prawnej

W myśl art. 14 ustawy o *npp*, organy administracji publicznej, w ramach realizacji pozostających w ich właściwości z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa. Działania te dotyczą upowszechniania wiedzy m.in. o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, prawach i obowiązkach obywateli, mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów. Przepisy tej ustawy nie przyznają ww. organom dodatkowych kompetencji, nie określają sposobu realizacji działań edukacyjnych, jak też nie przewidują na ich realizację odrębnych środków finansowych. Dlatego też poniżej opisano działania Ministra, służące upowszechnianiu wiedzy o systemie prawnym w Polsce, które podejmowane były w ramach realizacji zadań objętych działem administracji rządowej sprawiedliwość.

Opis stanu faktycznego

3.1. W Regulaminie organizacyjnym MS prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem uprawnień i obowiązków Ministra Sprawiedliwości wynikających z ustawy o *npp*, przypisane zostało Departamentowi Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej, za wyjątkiem zadania polegającego na *koordynowaniu działań z zakresu edukacji prawnej dzieci i młodzieży*.

Realizację takiego zadania pierwotnie przypisano Departamentowi Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka<sup>97</sup>. Z dniem 27 czerwca 2016 r. zadanie to ujęto w zakresie zadań nowoutworzonego Departamentu Spraw Rodziny i Nieletnich<sup>98</sup>, a od dnia 25 listopada 2016 r. Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich<sup>99</sup>.

<sup>97</sup> § 21 pkt 16 Regulaminu organizacyjnego MS.

<sup>98</sup> Zgodnie z § 1 pkt 9 Zarządzenia nr 130/16/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2016 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości.

<sup>99</sup> Zgodnie z § 1 pkt 2 Zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2016 r. (Dz. Urz. Ministra Sprawiedliwości poz. 211).

Podejmowanie działań na rzecz upowszechnienia i rozwoju alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów, w szczególności mediacji należało do zadań Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka, a następnie Departamentu Strategii i Funduszy Europejskich<sup>100</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 7-88)

3.2. Edukacja prawna nie została ujęta w budżecie zadaniowym Ministerstwa jako odrębne zadanie. Wyodrębnione zostały zadania grupujące wydatki, m.in. według następujących celów:

- *Udzielanie pomocy pokrzywdzonym przestępstwem oraz zwiększenie świadomości społecznej w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie poprzez prowadzenie działalności promocyjno-informacyjnej* (zadanie 18.7.2.6),

- *Zwiększenie dostępności do informacji na temat alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz do pozostałej działalności promocyjno-informacyjnej* (zadanie 18.7.2.7). Przypisane do nich mierniki nie odnosiły się jednak bezpośrednio do działań edukacyjnych<sup>101</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 2831-2883, 2904-3068, 3984-4072)

3.3. W celu upowszechnienia informacji o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, w latach 2016-2017 (I połowa) prowadzona była strona internetowa [www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl](http://www.darmowapomocprawna.ms.gov.pl), na której umieszczone zostały m.in. informacje o zasadach i miejscach<sup>102</sup> udzielania takiego wsparcia.

Pismem z dnia 5 maja 2017 r.<sup>103</sup> Minister zwrócił się także do prezesów sądów apelacyjnych o podjęcie na terenie podległej apelacji działań zmierzających do ujednoczenia praktyki sądów powszechnych w zakresie udostępniania na stronach internetowych sądów oraz w Biurach Obsługi Interesantów informacji o możliwości skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Kampania medialna dotycząca nieodpłatnej pomocy prawnej prowadzona była jedynie w 2015 r., a jej realizacja objęta została kontrolą Najwyższej Izby Kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 37 - Sprawiedliwość i wykonanie planu finansowego Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej P/16/001*. W trakcie tej kontroli stwierdzono, że kampania medialna była skierowana do niewłaściwej grupy beneficjentów, a jej przeprowadzenie nastąpiło na kilka miesięcy przed uruchomieniem punktów *npp*. Zdaniem NIK znacząco ograniczyło to skuteczność podjętych przez kontrolowaną jednostkę działań informacyjnych.

Problem niskiej świadomości prawnej społeczeństwa był przedmiotem dyskusji członków Rady NPP w trakcie posiedzenia, które odbyło się 16 maja 2016 r. Została ona uznana za jedną z przyczyn ograniczonego wykorzystania potencjału systemu *npp*, co znalazło odzwierciedlenie w treści notatki z tego posiedzenia przekazanej Ministrowi.

Poza inicjatywną kierowaną do szerokiego grona odbiorców, Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej na wniosek, m.in. pracowników urzędów wojewódzkich, starostw powiatowych, jak też podmiotów świadczących nieodpłatną pomoc prawną udzielał pisemnych wyjaśnień w zakresie możliwego rozumienia i stosowania przepisów dotyczących *npp* (w okresie objętym kontrolą udzielonych zostało łącznie 156 takich wyjaśnień). Odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania,

<sup>100</sup> Zgodnie z § 1 pkt 3 lit. d Zarządzenia nr 130/16/BDG Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2016 r.

<sup>101</sup> *Liczba spraw sądowych, w których sąd skierował strony do mediacji oraz Liczba dotacji przyznanych na realizację zadań dotyczących pomocy pokrzywdzonym przestępstw.*

<sup>102</sup> W formie interaktywnej mapy aktualizowanej przez pracowników Wydziału Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, ułatwiającej wyszukanie lokalizacji poszczególnych punktów *npp*.

<sup>103</sup> DKO-V-5005-4/17.

jak również stanowiska mające znaczenie dla prawidłowej organizacji punktów nieodpłatnej pomocy prawnej były zamieszczane na ww. stronie internetowej. Informacje dotyczące npp udzielane były też telefonicznie.

(dowód: akta kontroli, str. 905-938, 2294-2305, 2623-2643, 2829-2830, 2884, 3984-4072)

3.4. Realizując pozostające w jego właściwości zadania<sup>104</sup> Minister podejmował również inne działania edukacyjne zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, m.in. kontynuując projekty zapoczątkowane przed wejściem w życie przepisów ustawy o npp<sup>105</sup>.

Prowadzone były one z wykorzystaniem środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego<sup>106</sup>, przeznaczonych na realizację Programu Operacyjnego *Budowanie potencjału instytucjonalnego i współpraca w obszarze wymiaru sprawiedliwości/Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości*. W ramach tego programu, Minister zorganizował m.in. międzynarodową konferencję w dniu 16 listopada 2016 r. pn. *Edukacja prawna i mediacja rówieśnicza w placówkach resocjalizacyjnych oraz w szkolnictwie powszechnym – szanse i zagrożenia*. Zaplanowane na ten cel środki ujęto w poz. 18.7.2.7. budżetu zadaniowego Ministerstwa, a suma poniesionych z tego tytułu wydatków wyniosła 5 598 zł. Ponadto, w związku z Międzynarodowym Dniem Mediacji, w dniu 19 października 2017 r. Ministerstwo Sprawiedliwości wspólnie z norweskim partnerem zaplanowało międzynarodową konferencję pt. *Edukacja prawna młodzieży oraz mediacja w szkole – w świetle teorii i praktyki*.

W ramach ww. programu, w okresie od 1 września 2013 r. do 31 marca 2016 r. w Ministerstwie realizowany był projekt pn. *Edukacja szkolna przeciwko wykluczeniu prawnemu*, którego celem było zwiększenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym dla tzw. grup wrażliwych (np. ofiar, nieletnich, mniejszości). Zgodnie z przyjętymi założeniami, planowano organizację i przeprowadzenie jednodniowych warsztatów w 150 gimnazjach i w 150 szkołach ponadgimnazjalnych na terenie całej Polski, skierowanych do grupy 30 uczniów z każdej spośród ww. 300 szkół poniżej 18 roku życia (tj. łącznie 9 000 uczniów).

Opracowano także poradnik prawny o charakterze edukacyjno-wychowawczym dla dzieci i młodzieży w wieku powyżej 12 lat pt. *Przychodzi uczeń do prawnika*, zaopatrzony w materiały audiowizualne i ćwiczeniowe. Poradnik ten (w łącznym nakładzie 79 tys. egzemplarzy) został przekazany do szkół i zainteresowanych podmiotów (np. ośrodków pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem, sądów i prokuratur), a także udostępniony do pobrania w e-formacie na stronie Ministerstwa. Ww. zadanie również zostało ujęte w budżecie zadaniowym Ministerstwa pod pozycją 18.7.2.7., a suma poniesionych z tego tytułu wydatków kwalifikowalnych stanowiła w 2016 r. kwotę 316 103,37 zł<sup>107</sup>.

(dowód: akta kontroli, str. 2831-2883, 2886-3068)

<sup>104</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział Sprawiedliwość obejmuje sprawy: sądownictwa; prokuratury, notariatu, adwokatury i radców prawnych, w zakresie wynikającym z przepisów odrębnych; wykonywania kar oraz środków wychowawczych i środka poprawczego orzeczonego przez sądy oraz sprawy pomocy postpenitencjarnej; tłumaczy przysięgłych oraz nieodpłatnej pomocy prawnej, o której mowa w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz. U. poz. 1255 oraz z 2016 r. poz. 1860).

<sup>105</sup> „Strategia rozwoju kraju do 2020” przyjęta uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., jako działanie w ramach priorytetowego kierunku interwencji publicznej I.3.1. Poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości przewidywała, m.in. zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawnych.

<sup>106</sup> W ramach projektów „Edukacja szkolna przeciwko wykluczeniu prawnemu” realizowanego w latach 2013-2016 oraz „Propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów” realizowanego w latach 2012-2015.

<sup>107</sup> W tym 130 216,60 zł wydatkowano na przeprowadzenie warsztatów dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, a kwotę 70 500 zł na organizację i przeprowadzenie konkursu z zakresu wiedzy prawnej dla uczniów szkół gimnazjalnych poniżej 18 roku życia.

Minister przy opracowywaniu ww. poradnika nie współpracował z ministrem właściwym do spraw edukacji, co w trakcie kontroli uzasadniane było powierzeniem tego zadania (zarówno w zakresie merytorycznym, jak i graficznym) wykonawcy wyłonionemu w przeprowadzonym postępowaniu przetargowym. Współpraca Ministra z Ministrem Edukacji Narodowej została nawiązana w związku z realizacją rządowego programu *Bezpieczna szkoła*. Polegała ona także na bieżących konsultacjach (w okresie październik-listopad 2016 r.) dotyczących projektu podstawy programowej przedmiotów, w ramach których odbywa się edukacja prawna.

(dowód: akta kontroli, str. 2831-2837)

W ramach ww. projektów zaprojektowano, wykonano i uruchomiono również dwie strony internetowe poświęcone edukacji prawnej oraz mediacji<sup>108</sup>. Na stronach tych prezentowane były, m.in. podstawowe informacje odnoszące się do ww. obszarów, w tym opis bieżących i planowanych wydarzeń<sup>109</sup>, a także linki do materiałów informacyjno-edukacyjnych. Ponadto na stronie internetowej Ministerstwa w zakładce *Edukacja prawna* zamieszczone zostały podstawowe informacje dotyczące tego obszaru aktywności kontrolowanej jednostki (m.in. działania podejmowane w zakresie edukacji prawnej, cele i zakres mediacji rówieśniczej). Udostępnione zostały również (do pobrania) materiały edukacyjne kierowane do uczniów, przygotowane w ramach realizacji ww. projektów, tj. opracowania *Przychodzi uczeń do prawnika*, *Prawo na szkolnym korytarzu*, *Prawo dla gimnazjalistów*. Na stronie internetowej Ministerstwa zamieszczone były także broszury i publikacje<sup>110</sup> dotyczące m.in. postępowań sądowych, upadłości konsumenckiej, jak też krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej<sup>111</sup> m.in. sądów powszechnych, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w tym informacje o możliwości złożenia skargi oraz niezbędne formularze).

(dowód: akta kontroli, str. 2838-2883, 2886-2903)

3.5. Przedsięwzięcia o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, w tym dotyczące przyczyn i uwarunkowań przestępczości oraz jej zapobiegania, o których mowa w art. 43 § 8 pkt 4 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks karny wykonawczy*<sup>112</sup> były objęte kontrolą P/17/038 *Pomoc ofiarom przestępstw w ramach Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym* przeprowadzoną przez NIK w 2017 r. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 21 sierpnia 2017 r. zawarta została ocena, że Minister, jako dysponent tego funduszu nie podejmował skutecznych działań o charakterze, m.in. edukacyjnym, co mogło mieć wpływ, na rozpoznawalność i wiedzę o funkcjonowaniu ww. funduszu, a w konsekwencji na dostępność do realizowanej pomocy.

(dowód: akta kontroli, str. 2885)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na dysproporcje w zróżnicowaniu zakresu działań edukacyjnych kierowanych do różnych grup społecznych. W przypadku działań adresowanych do dzieci i młodzieży przybierały one szerszą formę obejmującą zarówno przygotowanie i dystrybucję broszur, informatorów i poradników, jak też organizację

<sup>108</sup> [www.edukacjaprawna.gov.pl](http://www.edukacjaprawna.gov.pl) oraz [www.mediacja.gov.pl](http://www.mediacja.gov.pl)

<sup>109</sup> Np. Konferencja „Prawo w szkole w praktyce. Jak reagować i radzić sobie z zagrożeniami” - <http://edukacjaprawna.gov.pl/news/77.html>, Edukacja prawna w Radomiu - <http://edukacjaprawna.gov.pl/news/80.html>, Sąd przyjazny obywatelom - <http://edukacjaprawna.gov.pl/news/71.html>. Informacje gromadzone, w ramach koordynacji przez Ministerstwo działań z zakresu edukacji prawnej dzieci i młodzieży prowadzonych przez sądy.

<sup>110</sup> <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/broszury-i-publikacje/>

<sup>111</sup> <https://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/pokrzywdzeni-przestepstwem/pomoc-osobom-pokrzywdzonym-przestepstwem-oraz-osobom-im-najblizszym--lista-podmiotow-i-organizacji/>

<sup>112</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 665 ze zm.

konferencji, warsztatów czy konkursów<sup>113</sup>. Dodatkowo materiały te, jak też informacje o organizowanych lub współorganizowanych przez Ministerstwo wydarzeniach, dostępne były w Internecie. Część działań edukacyjnych była realizowana jedynie poprzez zamieszczanie informacji na stronach internetowych. Działania takie zapewniają wprawdzie powszechny dostęp do zamieszczonych na takich stronach treści, jednak w ocenie NIK ich skuteczność jest ograniczona. Dotyczy to w szczególności osób należących do grupy wykluczonych cyfrowo. W obszarze upowszechniania wiedzy o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, ocena taka znajduje potwierdzenie w uwagach i postulatach formułowanych przez członków Rady NPP w trakcie posiedzeń tego organu, a w szerszym aspekcie, w Raporcie ISP wskazującym na niską świadomość prawną społeczeństwa i brak edukacji prawnej.

Działania edukacyjne Ministra zmierzające do zwiększenia świadomości prawnej społeczeństwa, polegały na upowszechnianiu wiedzy, m.in. o możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, prawach i obowiązkach obywatelskich, jak mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów. W znacznej mierze sprowadzały się one jednak do zamieszczania informacji na stronach internetowych. W najszerszym zakresie edukacją prawną objęci zostali uczniowie, dla których m.in. przygotowane zostały materiały, które następnie zostały udostępnione m.in. szkołom i placówkom oświatowym. Corocznie prowadzona była również akcja informacyjno-edukacyjna związana z Międzynarodowym Dniem Mediacji.

#### IV. Uwagi i wnioski

##### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*<sup>114</sup> wnioskuje o podjęcie działań zmierzających do zwiększenia skuteczności systemu npp oraz efektywności wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na jego funkcjonowanie. Działania te powinny uwzględniać: rzetelne rozpoznanie potrzeb społecznych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej oraz identyfikację barier w dostępie do takiego wsparcia, zwiększenie udziału Rady NPP w procesie analizy funkcjonowania nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej oraz przygotowywania zmian przepisów dotyczących tego systemu, a także upowszechnianie wiedzy o możliwości korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej w sposób wykraczający poza zamieszczanie takich informacji na stronach internetowych.

<sup>113</sup> Na istotność podejmowania działań edukacyjnych w stosunku do uczniów szkół ponadgimnazjalnych wskazywały wnioski i rekomendacje zawarte w opracowaniu *Edukacja prawna - możliwości, szanse, bariery* Fundacja INPRIS Instytut Prawa i Społeczeństwa, 2012 r.

<sup>114</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524.



## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 4 stycznia 2018 r.

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli  
w Opolu  
Iwona Zyman

.....  
*podpis*

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- 1) skreśleniu użytego na str. 5 w wierszu 19 od góry wyrazu „ich”;
- 2) dodanie na str. 10 w wierszu 18 od góry po wyrazie „i” wyrazu „o”;
- 3) skreśleniu użytych na str. 12 w wierszu 26 od góry i w wierszu 30 od góry wyrazów „ich”;
- 4) zastąpieniu użytych na str. 19 w wierszach 21-22 i w wierszu 24 od góry wyrazów „Dostępu do Zawodów Prawniczych i Nieodpłatnej Pomocy Prawnej” wyrazami „Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej”;
- 5) skreśleniu użytych na str. 29 w przypisie nr 104 (po zmianie wynikającej z uchwały nr 12/2018 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego) w wierszu 14 od dołu wyrazów „z dnia” i dodaniu po wyrazach „działach administracji” wyrazu „rządowej”.

Opole, dnia 8 marca 2017 r.

Dyrektor Delegatury  
Najwyższej Izby Kontroli  
w Opolu  
Iwona Zyman

.....  
*podpis*

