Warszawa, 29-10-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.022.8.2026.MM
II.510.1263.2026.MW

Pan Arkadiusz Myrcha

Sekretarz Stanu
Ministerstwo Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 października 2026 r., znak DL-V.45.2.2026, w przedmiocie opiniowania projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (ozn. UD427), uprzejmie przedstawiam następujące uwagi Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, stanowi w znacznej mierze kontynuację rozwiązań przyjętych w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawniczej (Dz. U. z 2026 r., poz. 44), z odmiennościami, które zostały poddane analizie, przede wszystkim w kontekście dotychczasowych wystąpień generalnych Rzecznika Praw Obywatelskich poświęconych temu zagadnieniu, a także ewentualnych problemów, jakie mogą wystąpić w praktyce stosowania projektowanych przepisów.

O ile pierwsze wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Ministra Sprawiedliwości w latach 2004 – 2009 artykułowały głównie konieczność uchwalenia przepisów o nieodpłatnej pomocy prawnej, co wynikało również z zobowiązań o charakterze międzynarodowym (vide: wystąpienie z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie RPO-481256-IV/04/AGR), o tyle w wystąpieniach późniejszych – tj. po

wejściu w życie obowiązującej ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawniczej, akcentowano przede wszystkim niewłaściwie zakreślony w niej katalog osób uprawnionych do skorzystania z darmowych porad prawnych. Wskazywano, że zakres podmiotowy określony został zbyt wąsko, przez co osoby najbardziej potrzebujące tej pomocy nie stały się beneficjentami ustawy. Głównym, choć nie jedynym, tego powodem było przyjęcie w pierwotnym tekście ustawy kryterium dochodowego (w wysokości warunkującej uzyskanie świadczeń z pomocy społecznej i połączone z koniecznością pobierania tychże), które faktycznie pozbawiało możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej osoby, których sytuacja materialna przemawiałaby za przyznaniem im takiej pomocy.

Opiniowany projekt ustawy wraca do krytykowanego poprzednio rozwiązania, niemniej w odmiennej formie i innym zakresie. Określoną wysokość dochodu wprowadza się mianowicie jako kryterium przysługiwania nieodpłatnej pomocy prawnej o charakterze kwalifikowanym osobom fizycznym in genere (art. 8 ust. 1 pkt. 1 projektu ustawy). Oprócz tego projektodawca wymienia szereg podmiotów szczególnych (art. 8 ust. 1 pkt. 2-9 projektu ustawy), którym nieodpłatna pomoc prawna o charakterze kwalifikowanym przysługuje niezależnie od kryteriów dochodowych. Pozostawia się przy tym całkowicie nieodpłatną tzw. informację prawną.

Przyjętym przez projektodawcę **kryterium dochodowym** jest przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem za rok poprzedni ogłaszany przez Prezesa GUS na podstawie art. 6k ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733 ze zmianami), obowiązującego w dniu złożenia zaświadczenia; przy zastosowaniu różnych progów dla gospodarstw jednoosobowych, dwuosobowych i wieloosobowych.

Aktualnie według treści obwieszczenia Prezesa GUS z dnia 30 marca 2026 r. (M.P. z 2026 r., poz. 346), kwota ta wynosi 3.500,21 zł na osobę.

Należy jednak zwrócić uwagę, że sytuacja finansowa osób fizycznych może ulegać istotnym zmianom, czego skutkiem może być radykalna różnica pomiędzy dochodem rozporządzalnym – uzyskanym i udokumentowanym w poprzednim roku podatkowym, a stanem finansowym w chwili zaistnienia potrzeby uzyskania kwalifikowanej pomocy prawnej. Konstrukcja ta może prowadzić także do wykluczenia osób, które nie kwalifikują się do uzyskania pomocy według ustawowego progu, lecz z

uwagi na wysokie koszty utrzymania, zadłużenie, wydatki związane z leczeniem, obowiązek utrzymywania osób zależnych lub nagłe zdarzenia losowe, nie są w stanie ponieść kosztów profesjonalnej pomocy prawnej.

Wątpliwości te należy rozpatrywać w świetle art. 32 Konstytucji RP ustanawiającego zasadę równości, art. 45 ust. 1 Konstytucji RP gwarantującego prawo do sądu oraz art. 2 Konstytucji RP, wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Regulacja różnicująca dostęp do pomocy finansowanej ze środków publicznych powinna opierać się na racjonalnych, obiektywnych i proporcjonalnych kryteriach, uwzględniających rzeczywistą zdolność osoby do ponoszenia kosztów ochrony prawnej.

Projekt przyznaje ponadto **dostęp do kwalifikowanej pomocy prawnej określonym grupom osób**, niezależnie od spełnienia kryterium dochodowego (art. 8 ust. 1 pkt. 2-9 projektu ustawy). Generalnym mankamentem takiego rozwiązania jest to, że łatwo pominąć jakąś kategorię osób i wykluczyć tym samym z kręgu podmiotów, którym nieodpłatna pomoc prawna o charakterze kwalifikowanym może być potrzebna.

W wystąpieniu Rzecznika w sprawie IV.510.9.2014.AB artykułowano w szczególności podmioty, które wówczas były pominięte w przepisach ustawowych. I wówczas i obecnie pominięto: osoby ciężko chore, osoby pobierające świadczenia rentowe, osoby samotnie wychowujące dzieci, ofiary przestępstw, osoby w kryzysie bezdomności, lokatorów kamienic zwracanych w wyniku roszczeń reprywatyzacyjnych, czy też osoby osadzone w zakładach karnych (które siłą rzeczy mają najbardziej utrudniony dostęp do informacji prawnej). W tej sytuacji, jedynie częściowo za pewne remedium można uznać obowiązujące przepisy o prawnym poradnictwie specjalistycznym świadczonym nieodpłatnie przez ośrodki pomocy społecznej (art. 46 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – Dz. U. z 2026 r., poz. 639).

Wątpliwości budzi także **zakres przedmiotowy kwalifikowanej pomocy prawnej** w projektowanym art. 9 ustawy. Intencją ustawodawcy nie jest – jak wynika z treści tego przepisu - generalne uprawnienie do uzyskania pomocy przy sporządzaniu wszelkich pism procesowych w toku postępowania. Wydaje się to rozwiązaniem zasługującym na aprobatę, ponieważ nieodpłatna pomoc prawna w wymiarze kwalifikowanym nie jest tym samym, co reprezentacja strony/uczestnika postępowania na podstawie udzielonego pełnomocnictwa procesowego; inny jest przede wszystkim zakres pełnomocnictwa procesowego (art. 91 Kpc). Gdyby zamiarem

projektodawcy było tak szerokie ukształtowanie instytucji kwalifikowanej pomocy prawnej, to bądź wprowadziłby odesłanie do odpowiednich przepisów procesowych, bądź wprost i bezpośrednio określiłby analogicznie zakres przedmiotowy tej instytucji. Zauważyć przy tym należy, że kwalifikowana pomoc prawna obejmuje w szczególności sporządzenie projektu pisma o ustanowienie pełnomocnika z urzędu (art. 9 pkt. 2 projektu ustawy), a zatem projektodawca przewiduje, że pomoc prawna nawet w formie kwalifikowanej może być niewystarczająca, a przedstawiona przez uprawnionego sprawa może jednak wymagać działania pełnomocnika z urzędu. Nie zmienia to faktu, że największe trudności dla osób nieposiadających wykształcenia prawniczego często pojawiają się nie na etapie wszczynania sprawy, lecz **w dalszym toku postępowania**, np. przy sporządzaniu odpowiedzi na pozew, odpowiedzi na skargę, formułowaniu zarzutów, odnoszeniu się do opinii biegłego czy składaniu wniosków dowodowych.

Projekt przewiduje możliwość odmowy udzielenia pomocy m.in. w przypadku niespełnienia ustawowych kryteriów dostępu, działania w sprawie profesjonalnego pełnomocnika, wystąpienia konfliktu interesów lub wcześniejszego udzielenia pomocy w tej samej sprawie. Informacja o odmowie ma być odnotowywana w systemie teleinformatycznym.

Zastrzeżenia budzi jednak **brak jednoznacznie określonej, szybkiej i niezależnej procedury odwoławczej od decyzji o odmowie udzielenia pomocy**. W konsekwencji obywatel może zostać pozbawiony realnej możliwości zakwestionowania rozstrzygnięcia, które bezpośrednio wpływa na dostęp do ochrony prawnej.

Jednocześnie projekt w art. 20 ust. 1 przewiduje rozwiązanie, zgodnie z którym „jeżeli kwalifikowanej pomocy prawnej udzielono na podstawie nieprawdziwych lub nieaktualnych danych zawartych w oświadczeniu [o spełnieniu kryteriów dochodowych uprawniających do pomocy], osoba otrzymująca kwalifikowaną pomoc prawną jest obowiązana do zwrotu wartości nienależnie uzyskanej kwalifikowanej pomocy prawnej w podwójnej wysokości, proporcjonalnie do czasu, w którym korzystała z kwalifikowanej pomocy prawnej”. W ocenie Rzecznika zachodzą uzasadnione obawy **uznania takiej sankcji za nadmierną**, zwłaszcza w przypadku działania nieumyślnego.

Odrębnego omówienia wymagają zagadnienia odnoszące się do tzw. **klinik i poradni prawnych**. O ile sama idea uregulowania działalności takich podmiotów w ramach jednej ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej nie budzi większych wątpliwości, o tyle niejasne jest, jakie są warunki prowadzenia tej pomocy w ramach akademickich klinik i poradni prawnych.

Co więcej, rozważenia wymagałyby stwierdzenia projektodawców, podnoszone w uzasadnieniu oraz OSR do projektu w zakresie przyczyn „niskiego wykorzystania systemu". Wykorzystanie 1/3 potencjału systemu jest faktem statystycznym, jednak niekoniecznie musi korespondować z rzeczywistością. Wydaje się, że projektodawca przyjął błędne założenie, że nieodpłatne poradnictwo prawne (dalej: NPP) powinno być systemem działającym prężnie w tym sensie, że każda – lub większość – dostępnych godzin dyżurowania winno być wykorzystane. Tymczasem należy pamiętać, że system NPP jest systemem subsydiarnym, pomocniczym, uzupełniającym względem podstawowego, odpłatnego systemu poradnictwa prawnego świadczonego przez profesjonalnych pełnomocników na wolnym rynku. Jako jego uzupełnienie w formie przedsądowej, stanowi pod pewnymi względami odpowiednik instytucji pełnomocnika z urzędu, stąd też bardziej adekwatną metryką sprawności systemu byłoby zestawienie liczby udzielonych porad z liczbą ustanowionych pełnomocników z urzędu, szczególnie jako wtórna liczba kontrolna. Oczywistym jest bowiem, że część porad nie przyjmuje charakteru sporu sądowego, wymagającego ustanowienia pełnomocnika (np. drobne sprawy prawne życia codziennego, pomoc skazanym, kierującym listy z Zakładów Karnych). Nadto, jak zauważają projektodawcy, część nieodpłatnej pomocy prawnej była świadczona przez akademickie ośrodki pomocy prawnej poza systemem NPP, co także nie jest objęte statystykami.

Oczywiście, projektodawcy dostrzegają ww. problemy i zamierzają je częściowo rozwiązać poprzez zmniejszenie liczby punktów, a co za tym idzie, liczby dyżurów i tzw. dyżurogodzin, co ma poprawić statystyki. Wciąż jednak efektywność kosztowa pozostaje metryką przyjmowaną jako wzorzec, szczególnie w OSR do projektu.

Przy tym jest jednak bardzo istotne, aby nie zapominać, w jakim celu powstaje ww. system. Nie ma on na celu wyręczenie obywatela w tym sensie, że każdy staje się uprawniony do skorzystania z pomocy prawnej w formie nieodpłatnej. Wszak sama ustawa określa precyzyjnie kryterium materialne, limitując w sposób formalny i autonomiczny dostęp do świadczeń NPP. Projektodawca, a następnie ustawodawca, powinien zatem rozważyć, jakie kryterium – także przy ewaluacji działań punktów NPP – ma dla niego wyższą wagę: efektywność kosztowa, mierzona liczbą udzielonych

porad czy godzin porad względem całkowitej liczby dyżurów (a która to liczba niekoniecznie koresponduje z rzeczywistym potencjałem poradniczym punktu, co jest wypadkową różnych czynników), czy też efektywność jakościowa, polegająca na świadczeniu jak najlepszej jakości nieodpłatnej pomocy prawnej, nawet przy jej ograniczonej ilości.

Paradoks ten jest dobrze widoczny także w pkt III uzasadnienia OSR. Podnosi się tam bowiem, że część osób dotychczas korzystających z poradnictwa w ramach NPP nie była uprawniona w tym sensie, że mogły one bez uszczerbku ponieść koszt poradnictwa prawnego na wolnym rynku. O ile samo kryterium ekonomiczne na wzór pełnomocnika z urzędu nie budzi wątpliwości, o tyle problematyczne i wątpliwe jest opieranie argumentów z efektywności kosztowej przy jednoczesnym wyłączeniu istotnej grupy korzystającej z tej formy pomocy. Innymi słowy, jeśli projektodawcy mają zastrzeżenia co do aktualnego wykorzystania systemu, to najprawdopodobniej problem ten nie zniknie, a być może nawet się zwiększy przy wyłączeniu tej grupy, która wszak nie uniemożliwiała faktycznie uprawnionym skorzystanie z pomocy prawnej. Nie jest to jednak stanowisko kwestionujące kierunek proponowanych reform, ale zbieżność celów i założeń z twierdzeniami co do przyczyn i powodów jej przeprowadzenia. Z innej jednak strony w dalszej części uzasadnienia projektodawcy wykazują, że jedynie 0,2% wszystkich spraw dotyczyło poradnictwa udzielanego przedsiębiorcom, co z kolei budzi konsternację co do tego, jaka była rzeczywista skala korzystania z tej formy pomocy przez osoby niespełniające kryteriów formalnych na gruncie projektowanej ustawy.

Nadto należy zauważyć, że choć projektodawcy dostrzegają drastycznie niski wskaźnik porad prawnych kończących się sporządzeniem pisma lub wniosku, o tyle nie zadali sobie trudu zorientowania się w przyczynach takiego stanu rzeczy. Innymi słowy, choć można było w prosty sposób (np. ankietą) rozeznać się wśród osób świadczących pomoc w istniejących punktach NPP, dlaczego jedynie średnio 1 na 50 wizyt kończy się udzieleniem porady kończącej się sporządzeniem pisma lub wniosku, zaniechano tego działania. Jest to godne rozważenia, bowiem przyczyn takiego stanu rzeczy może być wiele, zaś należy zauważyć, że projektowana ustawa jest istotną zmianą względem dotychczasowego systemu poradnictwa prawnego.

Największa wątpliwość dotyczy jednak włączenia klinik prawa przy ośrodkach akademickich do świadczenia pomocy prawnej w ramach projektowanego systemu NPP.

Po pierwsze, kliniki prawa muszą być wpisane na listę prowadzoną przez właściwego miejscowo wojewodę. Kryterium tego wpisu jest dookreślone w projektowanym art. 63 ust. 3, zgodnie z którym klinika prawa przy uczelni musi łącznie: 1) posiadać co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu zadań polegających na udzielaniu porad prawnych, informacji prawnych przez studentów co najmniej trzeciego roku jednolitych studiów magisterskich na kierunku prawo działających pod nadzorem osób spełniających kryteria, o których mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 24 ust. 1, uwzględnione jako odpowiednio element programu studiów lub zadań statutowych, nabyte w okresie pięciu lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku; 2) posiadać umowę zawartą z osobą, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 24 ust. 1, w której zawarto postanowienia dotyczące sprawowania nadzoru nad studentami, o którym mowa w art. 23 ust. 2; 3) dawać gwarancję należytego wykonania zadania; 4) opracować i stosować standardy obsługi i wewnętrzny system kontroli jakości udzielanej nieodpłatnej pomocy prawnej.

O ile w zakresie pkt 4 pomocą może być opracowanie jednolitych standardów oceny przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, zaś w pkt 3 gwarancje te są oczywiste i konieczne przy świadczeniu porad prawnych, o tyle poważne wątpliwości interpretacyjne budzi zarówno status klinik, jak i sposób ich funkcjonowania w systemie.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zatem przedstawić następujące problemy wymagające rozważenia, także w formie pytań, z prośbą o zajęcie stanowiska w toku prac nad projektem oraz skierowania wyjaśnień do innych podmiotów, zainteresowanych przedmiotowymi zmianami.

Po pierwsze, ustawa wprowadza wymóg doświadczenia w zakresie świadczenia pomocy prawnej jako warunek formalny wpisu na listę prowadzoną przez wojewodę, o której mowa w art. 63 ust. 1. Okres wymaganego doświadczenia ma wynosić 3 lata w ciągu 5 lat poprzedzających złożenie wniosku. Należy jednak zapytać: czy przedmiotowy projekt w sposób kompleksowy reguluje status klinik prawa w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego?

Projektodawcy bowiem słusznie zauważają, że kliniki i poradnie prawne dotychczas działały poza systemem NPP. Postulat ich włączenia w system jest słuszny, ale pytanie: **czy w związku z projektowanym brzmieniem ustawy, istniejące lub przyszłe kliniki prawa będą miały możliwość świadczenia porad prawnych poza tworzonym systemem NPP?** Innymi słowy: czy jeśli jakiś ośrodek akademicki nie

posiada kliniki spełniającej wymogi formalne na dzień wejścia ustawy w życie (lub woli świadczyć usługi poradnictwa na własnych zasadach), to czy w związku z uregulowaniem statusu klinik prawa, jako podmiotów świadczących usługi NPP w przypadku wpisu na listę wojewody, mają one obowiązek wpisu na ww. listę pod rygorem utraty możliwości świadczenia porad prawnych, czy jest to ich dobrowolny wybór, związany wyłącznie ze zwiększeniem ekspozycji na rynku poradnictwa prawnego poprzez ewidencję na liście punktów udzielających porad prawnych, ale kosztem obowiązku stałego spełniania pozostałych wymogów związanych z funkcjonowaniem w projektowanym systemie?

Jest to problem realny, bowiem może prowadzić do skutków odwrotnych niż zamierzone. W ocenie Biura RPO, analiza przepisów z dokonaniem wykładni celowościowej i funkcjonalnej (wobec braku jasności jako następstwa dokonania wykładni językowej) nakazuje przyjęcie, że klinika lub poradnia prawna poza projektowanym systemem NPP działać nie może. Innymi słowy: uczelnie mają dwa lata od dnia wejścia w życie ustawy na określenie, czy chcą zaciągnąć na siebie zobowiązania związane z prowadzeniem punktu poradnictwa prawnego, a co więcej, niekoniecznie muszą być na te zobowiązania gotowe.

W realiach akademickich, co do zasady, niepożądane jest łączenie praktyki zawodowej z działalnością akademicką. Nie jest to co prawda regułą, aczkolwiek praca poza uczelnią utrudnia funkcjonowanie w jej ramach, jako że ogranicza dyspozycyjność, nakłada dodatkowe ciężary i obowiązki, związane z realizowaniem zatrudnienia na etatach badawczo-dydaktycznych. Obowiązek, o którym mowa w art. 63 ust. 3 pkt 2 projektowanej ustawy, tj. zawarcia umowy w zakresie wykonywania pomocy i sprawowania nadzoru nad studentami z osobą posiadającą uprawnienia radcy prawnego lub adwokata (przy czym muszą to być uprawnienia zawodowe czynne, a więc wpis na listę wykonujących zawód oraz ubezpieczenie OC) lub mediatora oznacza, że naturalnie dochodzi do zawężenia kręgu osób mogących sprawować opiekę nad studentami w ramach klinik prawa. Radcowie prawni nie mogą być zatrudnieni na etatach dydaktycznych, które przecież odpowiadają charakterystyką roli, jaką przewiduje dla nich opiniowana ustawa. W związku z tym, chęć utrzymania tego wymogu musi iść w parze ze zmianą art. 8 ust. 6 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 499 z późn. zm.), zgodnie z którym zakaz zatrudnienia, wykluczający możliwość świadczenia pomocy prawnej, nie dotyczy pracowników badawczych i badawczo-dydaktycznych – co wymaga uzupełnienia także o pojęcie pracowników dydaktycznych, na wzór art. 4b ust. 3 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1564 z późn.

zm.), zgodnie z którym zakaz wykonywania zawodu, jeżeli pozostaje w stosunku pracy, nie dotyczy pracowników dydaktycznych, badawczych i badawczo-dydaktycznych.

Jednak niejasne jest, co to znaczy „pod nadzorem" w kontekście opieki, jaką pracownik uniwersytetu ma zapewnić studentom w trakcie udzielania porad prawnych. Ponownie, wykładnia przepisów (szczególnie celowościowa i funkcjonalna) nakazuje przyjęcie, że taki pracownik ma być obecny przez cały okres dyżurowania. Innymi słowy, tylko wówczas dyżur może się odbyć, jeśli pracownik akademicki, posiadający uprawnienia zawodowe adwokata albo radcy prawnego, będzie obecny przez całą okres jego trwania. Wskazuje na to chociażby art. 12 ustawy, niewykluczający wszak udzielenia kwalifikowanej pomocy prawnej w trakcie dyżuru, której udzielić może tylko adwokat lub radca prawny. Aktualnie w trakcie dyżurów studenci, co do zasady, wyłącznie przyjmują zgłoszenia i dokumentację do opracowania w terminie przewidzianym regulaminem każdej kliniki prawa lub poradni prawnej, więc jest to zmiana fundamentalna.

Pojawia się też kolejny problem. Ustawa bowiem nie precyzuje – poza tym, że w przypadkach klinicznych pomoc jest świadczona przez ww. pracownika, który bierze odpowiedzialność za informację udzielaną beneficjentowi pomocy i podpisuje się pod jej treścią – co do sposobu kwalifikowania godzin pomocy prawnej w ramach tzw. pensum. W tym zakresie należałoby zatem postulować uzupełnienie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2024 r. poz. 1571 z późn. zm.) przez dodanie art. 127a, zgodnie z którym jedna godzina dyżurowania w klinice prawa powinna być liczona jako jedna godzina dydaktyczna do pensum. W takim przypadku należy jednak zauważyć, że wymiar 20 godzin dyżuru w tygodniu oznacza obowiązek utworzenia co najmniej 4 pełnowymiarowych etatów badawczo-dydaktycznych lub 3 pełnowymiarowych etatów dydaktycznych wyłącznie w klinikach prawa. Aktualnie takiej przestrzeni wśród pracowników uniwersytetu nie ma, zaś godziny rozliczane w ramach klinik prawa – o ile w ogóle są rozliczane w ujęciu rocznego pensum – bywają drastycznie niedoszacowane względem rzeczywistego nakładu godzin tych pracowników, którzy pełnią opiekę w klinikach prawa.

Ponadto, wyłączenie możliwości świadczenia opieki i prowadzenia nadzoru nad studentami przez pracowników akademickich niewykonujących zawodu radcy prawnego albo adwokata, prowadzi do znaczącego zawężenia kręgu osób mogących taki nadzór sprawować. Jednocześnie oznacza to konieczność rozszerzenia kadry akademickiej wyłącznie w celu prowadzenia kliniki prawa lub poradni prawnej, co z

kolei może prowadzić do ich unicestwienia, mając na uwadze problemy z tworzeniem nowych etatów na wydziałach prawa w Polsce.

Co więcej, powstaje wątpliwość, czy w ogóle możliwe jest zapewnienie obsady studenckiej w ramach akademickich poradni prawnych. Zgodnie z treścią projektu, student może wyłącznie wówczas uczestniczyć w świadczeniu kwalifikowanych porad prawnych, jeśli podpisze z uczelnią porozumienie o wolontariacie. **Jednak zdaje się, że w takim przypadku, student nie będzie miał możliwości zaliczenia przedmiotu w ramach jakiegokolwiek programu studiów, bowiem nie może jednocześnie uczestniczyć w zajęciach, realizując je jako wolontariat.** Biorąc pod uwagę ilość obowiązków przewidzianych ustawowo, a także tendencję do zmniejszania ilości studentów podejmujących kształcenie na wydziałach prawa w związku z zasadami przyznawania subwencji, oznacza to, że niekoniecznie studenci będą zainteresowani świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej w sytuacji, w której będąc studentami co najmniej III roku studiów mogą przecież nawiązywać współpracę z kancelariami prawnymi, odpłatnie nabierając doświadczenia zawodowego. Innymi słowy, aktualnie przewidziane regulacje bazują na założeniu, że akademickie poradnie prawne mogą funkcjonować wyłącznie na zasadzie dobrowolności, przy czym – paradoksalnie – z uzasadnienia projektu wynika chęć „przymuszenia" studentów do uczestnictwa w systemie NPP, co z kolei prowadzi do nierealnego założenia, że studenci nieodpłatnie, w wymiarze 300 godzin w semestrze lub też w wymiarze 600 godzin rocznie (przy uwzględnieniu 15-tygodniowego semestru) będą taką pomoc świadczyć altruistycznie i równolegle z realizacją swoich obowiązków studenckich. Nawet, jeśli liczba godzin dyżurowych rozkładałaby się na większą liczbę studentów, wciąż mamy do czynienia z koniecznością pogodzenia obowiązków studenckich, poradniczych oraz potencjalnie zawodowych, czego projekt już nie uwzględnia. Poradnie prawne są bowiem jedynie alternatywą względem zatrudnienia na rynku usług prawniczych, a nie jedyną opcją pozyskania doświadczenia zawodowego.

Znacznie bardziej racjonalnym byłoby rozwiązanie, pozwalające uczelniom na dokonanie wyboru: albo uwzględniają one poradnie prawne jako część obowiązkowego, praktycznego szkolenia studentów w ramach programu studiów, w ten sposób wprowadzając możliwość realizacji ustawowych zadań w razie wpisu na listę punktów świadczących porady prawne, albo realizują je na zasadzie dobrowolności w oparciu o porozumienia o wolontariacie. Nie chodzi tutaj o kwestie związane ze składaniem oświadczeń o zachowaniu poufności czy też dotyczących przetwarzania danych osobowych – te bowiem wciąż mogą (i powinny) być wymagane, ale o pozostawienie uczelni wyboru co do sposobu realizacji zadań klinicznych. W razie

wejścia w życie ustawy w obecnym kształcie, realizacja zadań z zakresu NPP w ramach programu studiów jest wykluczona.

Nadto należy zauważyć, że zakłada się całoroczne świadczenie usług w ramach systemu NPP. Takie założenie dotyczy także akademickich porad prawnych, których sposób funkcjonowania jest wszak odmienny od punktów, prowadzonych przez profesjonalistów. Kliniki prawa właściwie nie funkcjonują w okresie sesji letniej i zimowej, a także przerwy międzyrocznej – zasadniczo w okresie od 15 czerwca do, optymistycznie szacując, 15 października każdego roku. Wiąże się to z koniecznością przeprowadzenia rekrutacji studentów, otwarcia i rozpoczęcia zajęć klinicznych, które stanowią niewielką część programu studiów, choć w nielicznych uniwersytetach – obowiązkową lub względnie obowiązkową formę realizacji programu kształcenia. Jednak projektowana ustawa zakłada ciągłość świadczenia tej pomocy, co w przypadku klinik prawa oznacza całoroczne zaangażowanie w pełnym przewidzianym programie pracowników akademickich, którzy na samych dyżurach musieliby przepracować w ujęciu rocznym około 1040 godzin, włączając w to także okres nieobjęty prowadzeniem zajęć i dedykowany wypoczynkowi lub prowadzeniu działalności badawczej. Takie ukształtowanie regulacji jest niedostosowane do rzeczywistości funkcjonowania klinik prawa i poddaje w wątpliwość ich miejsce w ramach projektowanego systemu. Co więcej, nie uwzględnia specyfiki roku akademickiego, który – w przeciwieństwie do tworzonego systemu – nie jest 52-tygodniowy, a właściwie 30-tygodniowy (w okresie zajęciowym).

Powyższe rozważania dają zatem podstawy do sformułowania pytań, w których zawarta problematyka skłania do rozważenia konieczności uzupełnienia proponowanych regulacji ze strony projektodawców oraz, na dalszym etapie prac, ustawodawcy:

1) Czy projekt wyklucza możliwość świadczenia usług z zakresu poradnictwa prawnego przez akademickie poradnie prawa, które nie wpiszą się na listę punktów, prowadzoną przez wojewodę, o której mowa w art. 63 ust. 1?

2) Czy w konsekwencji wykluczona jest możliwość stworzenia nowych klinik prawa, spełniających ustawowe wymogi wpisu na listę przyszłości, skoro nie mogą one spełnić kryteriów formalnych?

3) Czy wpis na listę, o której mowa w art. 63 ust. 1, ma zatem charakter obligatoryjny dla każdego podmiotu, który chce świadczyć nieodpłatną pomoc prawną?

4) Czy system powinien uwzględniać możliwość świadczenia pracy akademickiej na stanowisku wyłącznie dydaktycznym przez radców prawnych, jak ma to miejsce w przypadku adwokatów?

5) Czy wykluczona jest możliwość realizacji zadań w ramach systemu NPP przez te kliniki prawa, które przewidują obowiązkową realizację programu klinicznego w ramach studiów?

6) Czy wobec akademickich klinik prawa, wpisanych na listę, o której mowa w art. 63 ust. 1, również stosuje się wymóg dyżurowania w wymiarze 20 godzin tygodniowo w ujęciu całorocznym?

7) Czy opiekun, sprawujący nadzór nad studentami, będący pracownikiem akademickim z uprawnieniami radcy prawnego albo adwokata, ma obowiązek być obecny przez cały okres dyżurowania?

8) Czy akademickie punkty poradnictwa prawnego mają obowiązek świadczenia usług z zakresu NPP także w okresie sesji zimowej i letniej oraz letniej przerwy wakacyjnej – które to wyłączenie funkcjonowania stanowi nieuwzględnioną przez projektodawcę, ugruntowaną praktykę i realia funkcjonowania tych podmiotów?

9) Czy studenci, o których mowa w art. 23 ust. 2 projektowanej ustawy, mogą wykonywać zadania w ramach systemu NPP wyłącznie w oparciu o umowę o wolontariacie, wykluczającą możliwość realizacji zadań klinicznych w ramach programu studiów, na co wskazują projektowane przepisy?

10) Czy klinika prawa lub pracownik akademicki, będący radcą prawnym lub adwokatem, jest uprawniony do otrzymania wynagrodzenia za przeprowadzony dyżur, a jeśli odpowiedź jest pozytywna w 1 wariancie, mając na uwadze zawarcie umowy z uniwersytetem, czy środki pozyskane w ten sposób stanowią środki uniwersytetu, środki kliniki prawa, wydatkowane dowolnie czy w sposób celowy oraz rozliczane na jakich zasadach?

11) Czy w ocenie projektodawcy, konieczne jest dostosowanie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w zakresie prowadzenia edukacji klinicznej przez pracowników akademickich oraz jasnego sprecyzowania zasad ich rozliczania?

Zgłoszenie powyższych pytań związane jest z troską o jakość i kompletność systemu niewątpliwie szlachetnego i potrzebnego, który jednak w zakresie

obejmującym w szczególności uwzględnienie akademickich poradni prawnych w ramach systemu NPP, pozostawia szereg luk, poddających w wątpliwość dalsze istnienie dotychczas funkcjonujących poradni prawnych w razie przyjęcia opiniowanej ustawy.

Należy bowiem mieć na uwadze, że zgodnie z treścią art. 65 ust. 1 projektowanej ustawy, wpis nie ma charakteru permanentnego i możliwe jest wykreślenie organizacji pozarządowej lub akademickiej poradni prawnej z listy, o której mowa w art. 63 ust. 1, co w razie niemożności funkcjonowania poza systemem (poza listą, o której mowa w art. 63 ust. 1) oznacza unicestwienie takiej poradni prawnej w razie braku wpisu albo zaprzestania działalności przez 3 lata z przyczyn nieposiadania pracowników o wymaganych kompetencjach, skłonnych do sprawowania opieki nad kliniką prawa, lub też studentów skłonnych do świadczenia trudnej, całorocznej i nieodpłatnej, angażującej pracy w ramach kliniki prawa. Co prawda możliwy jest ponowny wpis na listę, o czym mowa w art. 65 ust. 3 projektowanej ustawy, ale nie objaśnia on kwestii funkcjonowania poza tworzonym systemem NPP.

Uwagi powyższe przedstawiam w trosce o kompleksowe i prawidłowe funkcjonowanie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego, którego ideę Rzecznik w pełni popiera, podobnie jak samą zasadność reformy i jej główne założenia.

Jednocześnie, mając na uwadze treść art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętym stanowisku wobec przedstawionych powyżej ocen, uwag i pytań.

Z poważaniem

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/