

DAWID DANILUK<sup>1</sup>

# Model edukacji prawnej na gruncie ustawy z 5.08.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Analiza i próba oceny<sup>2</sup>

Wpłynął: 22.02.2025. Akceptacja: 30.05.2025

## Streszczenie

W ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej zostały przewidziane działania podejmowane na rzecz podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa. Autor dokonuje analizy przepisów ww. ustawy w tym zakresie oraz podejmuje próbę oceny normatywnego modelu edukacji prawnej, biorąc pod uwagę m.in. charakter działań z zakresu edukacji prawnej, ich finansowanie oraz efektywność, a także rolę organizacji pozarządowych w realizacji ustawowych regulacji.

**Słowa kluczowe:** edukacja prawna, nieodpłatna pomoc prawna, nieodpłatne poradnictwo obywatelskie, organizacja pozarządowa.

---

<sup>1</sup> Dr Dawid Daniluk – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (Polska), e-mail: [dawid.daniluk@uwm.edu.pl](mailto:dawid.daniluk@uwm.edu.pl); ORCID: 0000-0002-3901-8764.

<sup>2</sup> Badania wykorzystane w artykule nie zostały sfinansowane przez żadną instytucję.

DAWID DANILUK

# The Model of Legal Education under the Act of August 5, 2015, on Free Legal Aid, Analysis and an Attempt at Assessment Free Civic Counseling, and Legal Education<sup>3</sup>

## Abstract

The Act of August 5, 2015, on Free Legal Aid, Free Civic Counseling, and Legal Education provides for measures aimed at increasing public legal awareness. The author analyzes the provisions of this Act in the context of legal education and attempts to assess the normative model of legal education, taking into account the nature of legal education activities, its financing, effectiveness, and the role of non-governmental organizations in implementing statutory regulations.

**Keywords:** legal education, free legal aid, free civic counseling, non-governmental organization.

---

<sup>3</sup> The research in this article has not been supported financially by any institution.

## Wprowadzenie

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>4</sup> jest pierwszą w Polsce ustawą wprowadzającą systemowe rozwiązania w zakresie udzielania przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce<sup>5</sup>. Ponadto w ustawie zostały przewidziane działania podejmowane na rzecz podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa<sup>6</sup>. W literaturze uwaga poświęcona jest głównie usługom polegającym na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Kwestia edukacji prawnej wynikającej z regulacji zawartych w u.n.p.p. wydaje się pozostawać nieco na uboczu zainteresowań badaczy<sup>7</sup>. Z tego względu warto przeprowadzić analizę przepisów ww. ustawy w tym zakresie i dokonać próby oceny tej instytucji. W tym celu zostały sformułowane następujące pytania badawcze:

- 1) Czy u.n.p.p. określa sposób prowadzenia edukacji prawnej? Czy można wyróżnić elementy obligatoryjne i fakultatywne?
- 2) W jaki sposób finansowane są zadania z zakresu edukacji prawnej?
- 3) Czy normatywny model edukacji prawnej ma charakter rozproszony, czy kompleksowy?
- 4) Czy dokonywane są pomiary poziomu efektywności prowadzonych działań?

Hipotezą badawczą pracy jest konstatacja, że edukacja prawna nie spełnia swojej funkcji. Przeznaczone na nią środki są niewielkie, działania z zakresu

<sup>4</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1534 t.j., dalej: u.n.p.p.

<sup>5</sup> Zob. O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019, s. 209; B. Paxford, *Komentarz do art. 2*, [w:] B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 3.

<sup>6</sup> Podejmowanie tego rodzaju działań wynika również z innych ustaw. Przykładowo zgodnie z art. 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1283 t.j.) wśród zadań własnych powiatu znajduje się m.in. „udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach” (pkt 13).

<sup>7</sup> Pewien wyjątek stanowią następujące publikacje: A. Klimska, A. Syryt, *The concept and significance of legal education*, [w:] M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt (red.), *Free Legal Aid, Theory, Legal Basis and Practice. European Standards*, Berlin 2024, s. 33–40; M. Klimski, K. Ukłańska, *Social aspects of legal education in the field of free legal aid: Challenges and opportunities from a sociological and pedagogical perspective*, [w:] M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt (red.), *op. cit.*, s. 41–53.

edukacji prawnej rozproszone, badana jest jedynie ich liczba, a nie poziom efektywności.

## Pojęcie edukacji prawnej

Według D. Woźniakowskiej-Fajst, M. Stec i J. Śliwy edukacja prawna polega na wszelkiego rodzaju inicjatywach skierowanych do różnych grup społeczeństwa, które mają „na celu podniesienie wiedzy i świadomości prawnej”. Edukację prawną można prowadzić za pomocą podręczników, broszur, szkoleń skierowanych do określonych grup odbiorców, w tym nauczycieli i edukatorów, co powinno być połączone z przekazaniem im narzędzi służących do prowadzenia zajęć, w szczególności scenariuszy lekcji lub filmów edukacyjnych. Cel edukacji prawnej stanowi przekazanie podstawowej wiedzy prawniczej. Ważne jest, aby odbiorcy zapoznali się z zasadami „funkcjonowania prawa i porządku prawnego”. Istotne jest także kształtowanie postaw społecznych, do których należy zaliczyć świadomość prawną, w jaki sposób upominać się o swoje prawa oraz działanie w zgodzie z prawem. Ważne są również umiejętności praktyczne – odbiorca powinien znać podstawy prawa i wiedzieć, w jaki sposób pogłębić swoją wiedzę, kiedy znajdzie taka potrzeba<sup>8</sup>.

Zdaniem A. Klimskiej i A. Syryt edukacja prawna ma dwa znaczenia. W znaczeniu węższym należy ją rozumieć jako studia prawnicze i doskonalenie zawodowe. W szerszym zakresie stanowi ona element edukacji obywatelskiej, obejmuje różne inicjatywy skierowane do różnych grup społecznych, a jej cel stanowi zwiększenie świadomości prawnej odbiorców<sup>9</sup>. To drugie znaczenie jest w zasadzie tożsame z definicją edukacji prawnej zaproponowaną przez D. Woźniakowską-Fajst, M. Stec i J. Śliwę. Podobny pogląd prezentuje T. Nieborak, z tym że badacz różni edukację prawną i edukację prawniczą. Ta druga dotyczy zdaniem autora pogłębiania wiedzy prawniczej u profesjonalistów (także studentów prawa), obejmuje m.in. kierunki i sposoby nauczania<sup>10</sup>, zatem definicja edukacji prawniczej przedstawiona przez T. Nieboraka jest w dużej mierze zbieżna z definicją edukacji prawnej w znaczeniu węższym zaproponowaną przez A. Klimską i A. Syryt. Na różnicę w znaczeniu pojęć „edukacja prawna” i „edukacja prawnicza” zwracają również uwagę D. Woźniakowska-Fajst, M. Stec i J. Śliwa<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Zob. D. Woźniakowska-Fajst, M. Stec, J. Śliwa, *Edukacja prawna – możliwości, szanse, bariery*, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>9</sup> Zob. A. Klimska, A. Syryt, *op. cit.*, s. 34.

<sup>10</sup> Zob. T. Nieborak, *Czy edukacja prawna jest nadal potrzebna? Refleksje na 100-lecie „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, 2, s. 269.

<sup>11</sup> Zob. D. Woźniakowska-Fajst, M. Stec, J. Śliwa, *op. cit.*, s. 12.

Poradnictwo prawne jest związane z edukacją prawną<sup>12</sup>. Niektórzy badacze wskazują, że nawet sama pomoc prawna ma wymiar edukacyjny<sup>13</sup>. Występują też poglądy przeciwne<sup>14</sup>. W przewidywaniach M. Stefaniuk „przyjęcie ustawowych rozwiązań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej pozwoli (przynajmniej w pewnym stopniu) złagodzić obowiązywanie zasady *ignorantia iuris nocet*, zwłaszcza wobec tych podmiotów, dla których domniemanie znajomości prawa było fikcją w pełnym tego słowa znaczeniu”<sup>15</sup>.

## Zakres edukacji prawnej w u.n.p.p.

J. Wegner i B. Wróblewski trafnie zwracają uwagę, że „instytucja edukacji prawnej funkcjonowała już w pierwotnej wersji ustawy, jednak dopiero w wyniku nowelizacji z 2018 r. poświęcono jej (...) wyodrębnioną definicję”<sup>16</sup>. Zgodnie z art. 3b ust. 1 u.n.p.p. pod pojęciem edukacji prawnej należy rozumieć działania edukacyjne ukierunkowane na zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa, dotyczące w szczególności upowszechniania wiedzy na temat praw i obowiązków obywatelskich, działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej, mediacji oraz sposobów polubownego rozwiązywania sporów, możliwości udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz w procesie stanowienia prawa, dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W literaturze wskazuje się, że ww. wyliczenie ma charakter przykładowy. Podobnie jak w przypadku form, w jakich te zadania mogą być realizowane<sup>17</sup>. Działania z zakresu edukacji prawnej mogą polegać na opracowaniu poradników, informatorów, prowadzeniu otwartych wykładów i warsztatów, rozpowszechnianiu informacji za pośrednictwem środków masowego przekazu oraz innych zwyczajowo przyjętych form komunikacji, w tym prowadzeniu kampanii społecznych (art. 3b ust. 2 u.n.p.p.).

<sup>12</sup> Zob. A.S. Bartnik, K.J. Kowalska, *Poradnictwo prawne i obywatelskie w kontekście świadomości prawnej i potrzeby edukacji prawnej Polaków. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica” 2018, 78, s. 45.

<sup>13</sup> Zob. S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego. Raport cząstkowy*, Warszawa 2013, s. 127, cyt. za M. Stefaniuk, *Spoleczna potrzeba nieodpłatnej pomocy prawnej – beneficjenci regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, 3, s. 870.

<sup>14</sup> Zob. D. Woźniakowska-Fajst, M. Stec, J. Śliwa, *op. cit.*, s. 12.

<sup>15</sup> M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 871.

<sup>16</sup> J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, 6, s. 15.

<sup>17</sup> Zob. A. Jakubiak-Mirończuk, *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więzy” 2021, 3, s. 49; por.: O. Hałub-Kowalczyk, *op. cit.*, s. 209; P. Sokal, *Pozytywy oraz trudności nieodpłatnej pomocy prawnej – próba oceny*, „Monitor Prawniczy” 2017, 9, Legalis.

Minister Sprawiedliwości został zobligowany do dokonywania corocznej oceny realizacji „zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za dany rok w terminie do 30 czerwca roku następnego” (art. 16 u.n.p.p.). Minister skorzystał również z uprawnienia do powołania Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej, Nieodpłatnego Poradnictwa Obywatelskiego oraz Edukacji Prawnej (art. 17 u.n.p.p.)<sup>18</sup>.

Zgodnie z art. 14 u.n.p.p. „Organy administracji publicznej, realizując pozostające w ich właściwości zadania z zakresu edukacji prawnej, podejmują działania, o których mowa w art. 3b”. Wytyczne te dotyczą organów administracji na szczeblu zarówno rządowym, jak i samorządowym. Według Mateusza Kaczochoy z art. 14 u.n.p.p. wynika raczej norma programowa niż nakładająca obowiązek. Norma ta nie wskazuje sposobu zachowania adresata normy, lecz określa cel, jaki powinien zostać osiągnięty. Środki, jakie mają być do tego użyte, ustawodawca pozostawia do decyzji adresata. „Świadomość prawna społeczeństwa” jest pojęciem niedookreślonym, więc ustawodawca w art. 3b u.n.p.p. wymienił przykładowe działania zmierzające do zwiększenia tej świadomości<sup>19</sup>.

Zadania z zakresu edukacji prawnej mogą być również realizowane przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty określone w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>20</sup>, a także uczelnie prowadzące studia wyższe na kierunku prawo, samorządy zawodowe adwokatów, radców prawnych, notariuszy, komorników sądowych i doradców podatkowych. Do zlecania zadań publicznych z edukacji prawnej stosuje się przepisy u.d.p.p.w. (art. 13–19a) dotyczące otwartych konkursów ofert (art. 15 ust. 1 i 2 u.n.p.p.).

Organizacje pozarządowe wybierane są co roku w otwartych konkursach ofert na prowadzenie punktów nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. W umowie zawartej z organizacją pozarządową określa się zadania mające na celu zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa „realizowane w związku z problemami zgłaszanymi w trakcie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w wymiarze co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt, w szczególności w formach, o których mowa w art. 3b ust. 2”. Starosta może określić w umowie z organizacją pozarządową preferowane formy realizacji zadań z zakresu edukacji prawnej (art. 11 ust. 7 u.n.p.p.).

Teoretycznie prowadzenie działań z zakresu edukacji prawnej zgodnie z u.n.p.p. może być powierzane różnym podmiotom. W praktyce prowadzenie edukacji

<sup>18</sup> Por. T. Nieborak, *op. cit.*, s. 276.

<sup>19</sup> Zob. M. Kaczocho, *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Kaczocho, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, LEX/el. 2016.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1491 t.j., dalej: u.d.p.p.w.

prawnej spoczywa na organizacjach pozarządowych, co wynika z kwestii związanych z finansowaniem zadań.

## Finansowania zadań z zakresu edukacji prawnej

Zgodnie z art. 8 ust. 1 u.n.p.p. „Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie, są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie”. Ww. zadania finansowane są z budżetu państwa, z części znajdującej się w dyspozycji wojewodów, poprzez udzielanie dotacji celowej na rzecz powiatów. Wysokość dotacji ustalana jest co roku przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu (art. 19 ust. 1 i 2 u.n.p.p.). Przeznaczana jest ona w 91% na wynagrodzenia z umów zawieranych przez powiaty z adwokatami i radcami prawnymi, a w przypadku powierzenia prowadzenia punktu organizacji pozarządowej – na jej rzecz, w 6% – na pokrycie kosztów obsługi organizacyjno-technicznej zadań, a w 3% – na zadania z zakresu edukacji prawnej powierzone organizacji pozarządowej. Podstawą ustalenia wysokości dotacji jest kwota bazowa (art. 20 ust. 1 i 2 u.n.p.p.). Ustalając wysokość kwoty bazowej, organy administracji rządowej powinny kierować się limitem wydatków określonym w art. 28 u.n.p.p.<sup>21</sup> oraz mieć na uwadze potrzebę „zapewnienia właściwej organizacji systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej” (art. 20 ust. 5 u.n.p.p.).

Kwota bazowa na 2025 r. wynosi 6104 zł<sup>22</sup>. W związku z tym na wynagrodzenia przedstawicieli prawniczych samorządów zawodowych prowadzących punkty nieodpłatnej pomocy prawnej oraz na rzecz organizacji pozarządowej powiat powinien przeznaczyć 91% ww. kwoty, czyli 5554,64 zł miesięcznie, 66 655,68 zł w skali roku. Na zadania z zakresu edukacji prawnej 2197,44 zł rocznie w przeliczeniu na punkt. Mimo że przepisy u.n.p.p. stwarzają możliwość powierzenia prowadzenia edukacji prawnej także innym podmiotom, w praktyce jest ona realizowana jedynie przez organizacje pozarządowe<sup>23</sup>. Z raportu Najwyższej Izby

<sup>21</sup> Zgodnie z art. 28 pkt 10) u.n.p.p. limit wydatków w 2025 r. został określony na poziomie 116 024 519 zł.

<sup>22</sup> § 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2025 r. (Dz.U., poz. 1324).

<sup>23</sup> Zob. D. Daniluk, *Finansowanie zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*, „Samorząd Terytorialny” 2022, 11, s. 54.

Kontroli wynika, że jako przyczynę tego stanu rzeczy starostowie wskazywali ograniczone możliwości finansowe powiatu i brak potrzeby zlecenia prowadzenia edukacji prawnej innym podmiotom niż organizacje pozarządowe<sup>24</sup>. Poza tym dyskusyjne jest angażowanie przez powiat własnych środków finansowych w sytuacji, gdy mamy do czynienia z zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej<sup>25</sup>.

Kwoty przeznaczane na realizację zadań z zakresu edukacji prawnej na rzecz organizacji pozarządowych są zróżnicowane i zależą od liczby punktów utworzonych na obszarze danego powiatu<sup>26</sup>. Przykładowo w 2025 r. w powiecie braniewskim utworzono dwa punkty pomocy. Jeden z nich powierzono do prowadzenia organizacji pozarządowej. W związku z tym na zadania z edukacji prawnej wyodrębniono kwotę 4394,88 zł rocznie (366,24 zł miesięcznie). W Elblągu natomiast utworzono pięć punktów pomocy, organizacji pozarządowej powierzono prowadzenie trzech spośród nich i na edukację prawną przeznaczono kwotę 3662,40 zł rocznie (305,20 zł miesięcznie) na jeden punkt. W powiecie ciechanowskim utworzono trzy punkty pomocy, organizacji pozarządowej powierzono do prowadzenia dwa spośród nich, wyodrębniając na edukację prawną po 3296,16 zł na każdy punkt rocznie (274,68 zł miesięcznie). W latach poprzednich środki na edukację prawną były jeszcze mniejsze z uwagi na niższą kwotę bazową<sup>27</sup>.

## Efektywność edukacji prawnej

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>28</sup> wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w sposób oszczędny i celowy z uwzględnieniem „uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów” oraz „optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”. Pod pojęciem efektywności wydatków należy rozumieć uzyskanie najlepszych

<sup>24</sup> Zob. Informacja o wynikach kontroli, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna*, KAP.430.03.2024, nr ewid. 20/2024/P/23/007/KAP, czerwiec 2024 r., s. 56. Pozyskano z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29958,vp,32960.pdf> (dostęp: 11.02.2024).

<sup>25</sup> Por. K. Bandarzewski, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017, s. 27; E. Malinowska-Misiąg, *Finansowanie zadań zleczonych jednostkom samorządu terytorialnego*, „*Studia BAS*” 2017, 4, s. 63–64.

<sup>26</sup> Zob. D. Daniluk, *Finansowanie...*, s. 54.

<sup>27</sup> Zob. szerzej D. Daniluk, *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2024, 3, s. 99–111; P. Grebla-Tarasek, K. Sekuła, B. Skóbel, *Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016-2023*, „*Warto wiedzieć więcej – Analizy samorządowe*” 2023, 21. Pozyskano z: <https://zpp.pl/storage/files/2023-07/3d8c2e58572d4a4df711384f448ea5757670.pdf> (dostęp: 11.02.2024).

<sup>28</sup> Dz.U. z 2024 r., poz. 1530 t.j.

rezultatów z posiadanych na realizację zadania zasobów<sup>29</sup>. Trudno ocenić, czy edukacja prawna przynosi wymierne rezultaty. Należy odnotować, że nie ma ona charakteru kompleksowego, tylko rozproszony. Dysponujemy danymi liczbowymi, które ukazują skalę podejmowanych działań, jednak nie istnieją mierniki pozwalające określić ich efektywność. Dane te wynikają z ocen realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej dokonywanych corocznie przez Ministra Sprawiedliwości na podstawie art. 16 ust. 1 u.n.p.p. W ocenach brane są co roku pod uwagę te same formy wykonanych działań. W celu przedstawienia jak najbardziej aktualnych danych zwrócono się do Ministerstwa Sprawiedliwości z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w postaci liczby i form działań z zakresu edukacji prawnej w 2024 roku. Uzyskane dane zostały przedstawione w tabeli 1.

**Tabela 1.** Liczba i formy działań z zakresu edukacji prawnej zrealizowanej w 2024 r.

Forma zrealizowanych działań	Liczba zadań	Udział %
wykłady	2 123	7,79%
warsztaty	924	3,39%
informatory i poradniki w wersji papierowej	2 583	9,48%
internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej	7 943	29,14%
audycje w mediach	312	1,14%
publikacje w mediach	1 361	4,99%
kampania społeczna	7 700	28,25%
inne formy	4 308	15,81%
Razem	27 254	100%

Źródło: Odpowiedź z Ministerstwa Sprawiedliwości na wniosek o udostępnienie informacji publicznej (znak sprawy: BK-VII.0820.69.2025).

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że główny obszar działań z zakresu edukacji prawnej stanowiły internetowe serwisy edukacyjne, informatory i poradniki w wersji elektronicznej (29,14%) oraz kampanie społeczne (28,25%). W mniejszym stopniu koncentrowano się na prowadzeniu wykładów i warsztatów – łącznie 11,18%, wydawaniu informatorów i poradników w wersji papierowej (9,48%),

<sup>29</sup> Zob. K. Kleszczewski, *Komentarz do art. 44*, [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014, s. 108.

publikacjach w mediach (4,99%) oraz audycjach w mediach (1,14%). Znaczny odsetek działań stanowiły również inne formy edukacji prawnej (15,81%). W 2024 r. wykonano łącznie 27 254 zadania edukacyjne. W 2023 r. 22 644<sup>30</sup>, w 2022 r. 17 313<sup>31</sup>, w 2021 r. 16 463<sup>32</sup>, w 2020 r. 24 780<sup>33</sup>. Liczba zrealizowanych działań w poszczególnych latach, zwłaszcza w 2024 r., wydaje się duża, jednak, jak wskazano wyżej, trudno ocenić ich efektywność.

W publikowanych ocenach Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej z lat 2019–2024 w odniesieniu do edukacji prawnej zawarte są na ogół jedynie dane statystyczne oraz analiza liczby i form zrealizowanych działań. W podobny sposób odnotowywana jest także tematyka podejmowanych działań edukacyjnych. Metodologia ustalania liczby zrealizowanych działań edukacyjnych ulegała zmianie. W ocenie za rok 2019 Minister Sprawiedliwości wskazywał, aby podejmować starania, żeby edukacja prawna odpowiadała „faktycznym potrzebom beneficjentów”, a raportując zadania edukacyjne, aby „zwrócić uwagę na faktyczne działania (warsztaty, publikacje, szkolenia) nie zaś zliczanie narzędzi edukacyjnych”<sup>34</sup>. Przykładowo w danych za 2019 r. (tabela 4) podano liczbę wydrukowanych egzemplarzy informatorów i poradników<sup>35</sup>. W kolejnych ocenach odstąpiono od tego, przyjmując ujednoczoną metodologię. Pewne wnioski z realizacji zadań edukacyjnych zostały ujęte w ocenie za 2023 roku. Według Ministra Sprawiedliwości dane zgromadzone za lata 2021–2023 wskazują, że podejmowane działania nie wiązały się z wysokimi nakładami finansowymi, ponieważ ograniczały się do najmniej kosztownych form edukacji, w szczególności polegały na „upowszechnianiu informacji prawnych poprzez Internet lub poprzez wykorzystanie ulotek”. Minister Sprawiedliwości trafnie zdiagnozował, że wysokość dotacji na zadania z zakresu edukacji prawnej „znacząco ogranicza podejmowanie na terenach powiatów kompleksowego i długofalowego planu realizacji zadań edukacyjnych”. W związku z powyższym w ocenie Ministra Sprawiedliwości należy

<sup>30</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2023, s. 26.

<sup>31</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2022, s. 30.

<sup>32</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2021, s. 24–25.

<sup>33</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2020, s. 23.

<sup>34</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za 2019 rok, s. 39.

<sup>35</sup> Zob. *ibidem*, s. 16.

podjąć dyskusję nad określeniem zadań i metod ich realizacji w dłuższej perspektywie czasowej oraz zapewnić odpowiednie finansowanie<sup>36</sup>.

W literaturze wskazuje się, że skuteczność edukacji zależy przede wszystkim od jej powszechności. Nie sprawdzają się działania o charakterze lokalnym. Zasoby kadrowe i nakłady finansowe powinny być kierowane na działania o większej skali. Wypracowane materiały powinny być udostępnione w sieci, a ich treść aktualizowana. Skierowane do uczniów zajęcia, prowadzone przez wykwalifikowanych prawników, nie przynoszą wymiernych korzyści. Należy skoncentrować się na szkoleniu nauczycieli, którzy następnie będą przekazywać wiedzę młodzieży, podnosząc w ten sposób ich świadomość prawną<sup>37</sup>.

## Wnioski

Co do zasady przepisy u.n.p.p. nie narzucają sposobu prowadzenia edukacji prawnej. Pozwalają jednak staroście fakultatywnie określić jej preferowane formy, w umowie z organizacją pozarządową, która jest zobligowana do realizacji edukacji prawnej w zakresie co najmniej jednego zadania na rok na każdy punkt. Normatywny model podnoszenia świadomości prawnej społeczeństwa ma charakter rozproszony. Zadania edukacyjne wykonuje wiele organizacji pozarządowych. Podejmowane przez nie działania nie są skoordynowane. Środki wyodrębnione na prowadzenie edukacji prawnej są niewielkie. Organizacje pozarządowe otrzymują na realizację zadań edukacyjnych w 2025 r. maksymalnie 366,24 zł miesięcznie na punkt. Należy mieć na względzie, że jest to kwota dotacji, od której należy potrącić jeszcze obciążenia podatkowe i składkowe. Biorąc pod uwagę wysokość finansowania edukacji prawnej, trudno nie odnieść wrażenia, że ma ona charakter fasadowy. Obecny stan finansowania należy uznać za niewystarczający, aby mógł przynieść wymierne efekty. Minister Sprawiedliwości wskazał, że „wysokość dotacji celowej (...) znacząco ogranicza podejmowanie na terenach powiatów kompleksowego i długofalowego planu realizacji zadań edukacyjnych”<sup>38</sup>. Trzeba jednak odnotować, że przeznaczenie większych środków na edukację prawną w przeliczeniu na poszczególne punkty nie rozwiąże istniejącego problemu, gdyż działania edukacyjne nadal pozostaną rozproszone i bardzo trudne, a może nawet niemożliwe, będzie zbadane ich efektywności. W świetle przedstawionych rozważań

<sup>36</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2023, s. 44.

<sup>37</sup> Zob. D. Woźniakowska-Fajst, M. Stec, J. Śliwa, *op. cit.*, Warszawa 2012, s. 57.

<sup>38</sup> Ocena Ministra Sprawiedliwości z realizacji zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej za rok 2023, s. 44.

należy uznać za niezasadne wyodrębnianie w u.n.p.p. środków na edukację prawną. Dotacja powinna zostać przeznaczona tylko na wynagrodzenia z tytułu umów zawartych przez powiaty z adwokatami i radcami prawnymi oraz na rzecz organizacji pozarządowych. W ramach przyznanej dotacji zarówno organizacje pozarządowe, jak i przedstawiciele prawniczych samorządów zawodowych powinni zajmować się świadczeniem usług dostępnych w systemie nieodpłatnej pomocy (pomoc prawna, poradnictwo obywatelskie, mediacje) oraz prowadzeniem edukacji prawnej. Dzięki temu działania edukacyjne będą podejmowane nie tylko w ramach punktów prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Nie wyeliminuje to jednak problemu braku kompleksowości oraz trudności w pomiarze efektywności działań edukacyjnych, aczkolwiek zwiększy ich liczbę i skalę, co może przelożyć się na poprawę istniejącego stanu rzeczy. Takie rozwiązanie stanowi jednak półśrodek. Należy podjąć kroki w celu opracowania jednolitych działań edukacyjnych na poziomie ogólnopolskim, zamiast podejmowania rozproszonych działań kilkudziesięciu organizacji pozarządowych, które nie łączą się w spójną całość. W tym celu należy zbudować powszechny i kompleksowy system edukacji prawnej oraz zapewnić jego adekwatne finansowanie<sup>39</sup>.

## Bibliografia

### Literatura

- Bandarzewski K., *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] M. Stec, S. Płażek (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, red. M. Stec, S. Płażek, Warszawa 2017.
- Bartnik A.S., Kowalska K.J., *Poradnictwo prawne i obywatelskie w kontekście świadomości prawnej i potrzeby edukacji prawnej Polaków. Wybrane problemy*, „*Studia Iuridica*” 2018, 78.
- Burdziej S., Dudkiewicz M., *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego. Raport cząstkowy*, Warszawa 2013.
- Daniluk D., *Finansowanie zadań publicznych polegających na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej*, „*Samorząd Terytorialny*” 2022, 11.
- Daniluk D., *Finansowe aspekty udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 2024, 3.
- Grebla-Tarasek, P., Sekuła K., Skóbel B., *Wysokość dotacji na nieodpłatną pomoc prawną w latach 2016–2023*, „*Warto wiedzieć więcej – Analizy samorządowe*” 2023, 21. Pozyskano z:

<sup>39</sup> Zob. B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, s. 399.

<https://zpp.pl/storage/files/2023-07//3d8c2e58572d4a4df711384f448ea5757670.pdf> (dostęp: 11.02.2024).

Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019.

Informacja o wynikach kontroli, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacja prawna*, KAP.430.03.2024, nr ewid. 20/2024/P/23/007/KAP, czerwiec 2024 r. Pozyskano z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,29958,vp,32960.pdf> (dostęp: 11.02.2024).

Jakubiak-Mirończuk A., *Nieodpłatne poradnictwo w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej*, „Prawo i Więzy” 2021, 3.

Kaczocha M., *Komentarz do art. 14*, [w:] M. Kaczocha, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz LEX/el.* 2016.

Kleszczewski K., *Komentarz do art. 44*, [w:] H. Dzwonkowski, G. Gołębiowski (red.) *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*, Warszawa 2014.

Klimska A., Syryt A., *The concept and significance of legal education*, [w:] M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt (red.), *Free Legal Aid, Theory, Legal Basis and Practice. European Standards*, Berlin 2024.

Klimski M., Uklańska K., *Social aspects of legal education in the field of free legal aid: Challenges and opportunities from a sociological and pedagogical perspective*, [w:] M. Grzybowski, B. Przywora, A. Syryt (red.), *Free Legal Aid, Theory, Legal Basis and Practice. European Standards*, Berlin 2024.

Malinowska-Misiąg E., *Finansowanie zadań zleczanych jednostkom samorządu terytorialnego*, „Studia BAS” 2017, 4.

Nieborak T., *Czy edukacja prawna jest nadal potrzebna? Refleksje na 100-lecie „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, 2.

Paxford B., *Komentarz do art. 2*, [w:] B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, *Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Warszawa 2016.

Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.

Sokal P., *Pozytywy oraz trudności nieodpłatnej pomocy prawnej – próba oceny*, „Monitor Prawniczy” 2017, 9, Legalis.

Stefaniuk M., *Spoleczna potrzeba nieodpłatnej pomocy prawnej – beneficjenci regulacji ustawowej*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, 3.

Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2021, 6.

Woźniakowska-Fajst D., Stec M., Śliwa J., *Edukacja prawna – możliwości, szanse, bariery*, Warszawa 2012.

### **Akty prawne**

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1534).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1491).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1283).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 1530).

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 sierpnia 2024 r. w sprawie wysokości kwoty bazowej w 2025 r. (Dz.U., poz. 1324).