

Mariusz Kotulski

ŚRODKI ZASKARŻENIA W USTAWIE O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹, celem jej uchwalenia było „zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych, w tym dostępu do pomocy prawnej dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Co istotne, ów cel ma być realizowany dzięki współpracy rządu, samorządów i organizacji pozarządowych. W ten sposób państwo, bazując z jednej strony na strukturach samorządu terytorialnego (zwłaszcza na powiatach, które odgrywają podstawową rolę w organizacji nieodpłatnego poradnictwa) oraz samorządów zawodowych (samorządu adwokackiego i radcowskiego), docenia z drugiej strony potencjał organizacyjny i merytoryczny organizacji pozarządowych, widząc potrzebę współpracy z nimi. Widoczne jest to już w mechanizmie powierzania prowadzenia punktów nieodpłatnej pomocy prawnej. Otóż powiat powierza połowę punktów do prowadzenia adwokatom i radcom prawnym z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a połowę organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego z przeznaczeniem na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Przy czym, jeżeli na powiat przypadają tylko dwa punkty, to w punkcie powierzonym organizacji pozarządowej udziela nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczy nie-

¹ VII kadencja, druk sejm. nr 3338.

odpłatne poradnictwo obywatelskie w zakresie czasowym wskazanym w umowie. Natomiast, jeżeli na powiat przypadają trzy punkty, to organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie dwóch punktów, przy czym jeden przeznaczają się na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej, a drugi na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Połowę punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Jeżeli liczba punktów przeznaczonych do prowadzenia przez organizację pozarządową stanowi liczbę nieparzystą, większą o jeden liczbę punktów przeznaczają się na świadczenie nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, mniejszą liczbę punktów – na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 11 ust. 1–1c u.n.p.p.).

Ze względu na charakter i cel zadań polegających na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, a także na podmioty, które zadania te mają wykonywać – jednostki samorządu terytorialnego oraz wojewodę, nie budzi wątpliwości, że są to zadania z zakresu administracji publicznej. Co więcej, prawodawca w art. 8 ust. 1 u.n.p.p. jednoznacznie wskazuje, że zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczeniu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego oraz edukacji prawnej, o których mowa w art. 11 ust. 7 zdanie drugie u.n.p.p., są zadaniami zleconymi z zakresu administracji rządowej realizowanymi przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie. Należy się zatem zastanowić, czy akty wydawane w związku z wykonywaniem tych zadań, a mające charakter realizacji władczych kompetencji, przyjmujące zresztą nie tylko formę decyzji administracyjnej, będą podlegały weryfikacji w trybach postępowania jurysdykcyjnego albo nadzorczego oraz kontroli sądów administracyjnych.

Organizację pozarządową wyłania się corocznie w otwartym konkursie ofert, o którym mowa w ustawie z 24.04.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie², przeprowadzanym jednocześnie na powierzenie prowadzenia punktów przeznaczonych na udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenie nieodpłatnego poradnictwa

² Dz.U. z 2022 r. poz. 1327 ze zm.

obywatelskiego (art. 11 ust. 2 u.n.p.p.). Powierzenie realizacji zadania publicznego w zakresie prowadzenia punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego następuje w formie uchwały zarządu powiatu bądź zarządzenia prezydenta miasta.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przez długi okres dominował pogląd, że taki akt nie podlega kognicji sądu, a w konsekwencji skarga (np. organizacja, która uczestniczyła w konkursie ofert, a nie została wybrana) była niedopuszczalna i podlegała odrzuceniu na podstawie art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Wskazywano przy tym, że konkurs mający wyłonić organizację pozarządową w celu realizacji zadań publicznych w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej nie ma charakteru postępowania administracyjnego, w wyniku którego wydaje się akt podlegający kontroli sądowoadministracyjnej. Wyłonienie w drodze konkursu tego oferenta, który będzie realizował wspomniane zadania publiczne, służy jedynie zawarciu umowy, która ma charakter umowy zlecenia i do której stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Zatem ogłoszenie wyniku konkursu jest jedynie informacją organu jednostki samorządu terytorialnego, która potwierdza tylko fakt wyboru oferty i wyłonienia organizacji pozarządowej. Tym samym taki akt (uchwała, zarządzenie) nie wpływa w sposób władczy na obowiązki lub uprawnienia innych podmiotów, nie przekazuje zadań lub kompetencji z zakresu administracji publicznej, ale rodzi skutki cywilnoprawne³. „Wykonywanie zadań administracji publicznej przez organizacje pożytku publicznego na podstawie zlecenia to pewnego rodzaju prywatyzacja zadań publicznych. Zlecenie wykonania zadań publicznych następuje bowiem na zewnątrz, gdyż podmiotem wykonującym to zadanie jest podmiot niepubliczny – organizacja pożytku publicznego, która przyjmuje dane zadanie dobrowolnie oraz prowadzi je w interesie wyższym, «ogólnym», a nie w interesie jednostkowym. Realizacja danego zadania odbywa się w formach prawa prywatnego, czyli na podstawie umowy cywilnopraw-

³ Zob. np. postanowienia WSA: we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 26/20, LEX nr 3034970; w Opolu z 5.03.2019 r., II SA/Op 391/18, LEX nr 2633338; w Krakowie z 16.05.2017 r., III SA/Kr 292/17, LEX nr 2285423 oraz postanowienia NSA: z 24.10.2018 r., I OSK 3505/18, LEX nr 2577723 i z 30.11.2011 r., II GSK 2022/11, LEX nr 1151678.

nej, przy czym odpowiedzialność za realizację danego zadania spoczywa nadal na organie, który je zlecił”⁴.

Jednak Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15.12.2020 r.⁵ orzekł, że „art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (...), rozumiany w ten sposób, że nie obejmuje rozstrzygnięcia organu władzy publicznej w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (...), jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W konsekwencji „art. 3 § 2 pkt 8 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, rozumiany w ten sposób, że nie dotyczy bezczynności organu władzy publicznej odnośnie do rozstrzygnięcia w przedmiocie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, rozpisanego w trybie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji”. W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, z czym należy się zgodzić, że „wszczęcie, przeprowadzenie oraz rozstrzygnięcie otwartego konkursu ofert na realizację zadania publicznego, o którym mowa w art. 13 ustawy z 2003 r., niewątpliwie stanowi przejaw władczego działania organów administracji publicznej. Końcowy wynik postępowania konkursowego (tj. wybranie konkretnej oferty, niedokonanie wyboru, unieważnienie konkursu) jednostronnie kształtuje sytuację prawną oferentów”. Trybunał podkreślił także, że rozstrzygnięcia konkursów, o których mowa w art. 13 u.d.p.p.w., stanowią akty przesądzające w sposób władczy kwestię rozdysponowania środków publicznych na realizację zadań zleconych, a zatem są to akty (zdarzenia) prawnie relewantne, dotyczą sfery finansów publicznych (a więc gospodarowania środkami finansowymi, których źródłem są w szczególności podatki i inne daniny publiczne). Tym samym po stronie oferentów tworzą prawo do skutecznego domagania się (z prawem do sądu łącznie), by właściwe organy władzy publicznej przeprowadzające postępowanie konkursowe działały zgodnie z prawem. Dodać należy, że w świetle treści ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłat-

⁴ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 26/20.

⁵ SK 12/20, OTK-A 2021, poz. 2.

nym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej rozstrzygnięcie konkursu na powierzenie organizacji pozarządowej prowadzenia punktu/punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest realizacją zadania publicznego. Akty takie mają swoją administracyjnoprawną treść. Niewątpliwie jest to władcza wypowiedź organu administracji w sprawie realizacji zadań publicznych należących do jego zakresu. Takie powierzenie, skutkujące następnie zawarciem umowy cywilnoprawnej, wiąże się z przekazaniem realizacji zadań ze sfery publicznoprawnej. Należy zwrócić uwagę, że po wyborze oferenta przez organ wykonawczy j.s.t. zasadą jest podpisanie wspomnianej umowy. Tylko wyjątkowo, w przypadkach wskazanych przez ustawodawcę w art. 11 ust. 9 pkt 1 i 2 u.n.p.p., starosta może nie zawrzeć umowy albo ją rozwiązać.

Wątpliwości jednak budzi przyjęcie przez Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, że akt wyboru oferenta i powierzeniu mu określonych zadań jest innym aktem w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. Akt rozstrzygający o wyniku konkursu oraz o powierzeniu prowadzenia punktu/punktów nieodpłatnej pomocy prawnej oraz nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego wydawany w formie uchwały lub zarządzenia nie spełnia warunków, jakie stawia się „innym aktem” w rozumieniu przywołanego przepisu Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przede wszystkim akt taki nie dotyczy uprawnień lub obowiązków adresata takiego aktu wynikających z przepisu prawa. Oznacza to, że musi istnieć ścisły i bezpośredni związek między działaniem (zaniechaniem określonego działania) organu administracji a możliwością realizacji uprawnienia (obowiązku) wynikającego z przepisu prawa przez podmiot niepowiązany organizacyjnie z organem wydającym dany akt lub podejmującym daną czynność⁶. Należy zgodzić się z B. Adamiak, że zakres przedmiotowy aktów dotyczących uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa należy ograniczyć do przepisów materialnego prawa administracyjnego, które wyłączają możliwość podjęcia decyzji czy postanowienia, wymagają jednak od organu wykonującego administrację publiczną potwierdzenia

⁶ Por. postanowienie NSA w Warszawie z 27.09.1996 r., I SA 1326/96, LEX nr 786793.

danego uprawnienia lub obowiązku⁷. Tym samym taki akt musi dotyczyć uprawnienia lub obowiązku adresata, które zostały określone w przepisie prawa powszechnie obowiązującego. Tymczasem akt wyboru oferenta przez organ nie potwierdza jego uprawnień bądź obowiązku wynikających np. z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej.

Wydaje się, że takie podejście do zagadnienia sądowej kontroli aktu rozstrzygającego konkurs i powierzenie prowadzenia punktu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego jest nieuzasadnione. Rozstrzygnięcie konkursu i wspomniane powierzenie wykonywania zadań następuje w formie uchwały zarządu powiatu bądź zarządzenia prezydenta miasta. Akt taki jest wydawany przez organ wykonawczy j.s.t., dlatego podlega on nadzorowi wojewody. Takie zarządzenie (np. prezydenta miasta) lub uchwała (zarządu powiatu) powinny zostać przedstawione wojewodzie celem nadzoru. Prawodawca wprawdzie nie wyznacza dla tej czynności określonego terminu w przypadku aktów podjętych przez organy wykonawcze, tak jak to czyni w przypadku uchwał organu stanowiącego j.s.t. oraz przepisów porządkowych na poziomie gminy i powiatu, lecz nie budzi wątpliwości istnienie obowiązku przedstawienia takich aktów wojewodzie. Zatem nadzór nad tymi aktami jest sprawowany przez wojewodę oraz istnieje możliwość uruchomienia kontroli takiego aktu przez sąd administracyjny. Omawiany akt organu wykonawczego j.s.t. sprzeczny z prawem jest nieważny, co stwierdza wojewoda, wydając rozstrzygnięcie nadzorcze w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia jego doręczenia (np. art. 79 ust. 1 u.s.p.). Podkreślić należy, że nie stwierdza się nieważności takiego aktu po upływie jednego roku od dnia jego podjęcia (np. art. 82 ust. 1 u.s.p.). Wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego wstrzymuje skutki uchwały lub zarządzenia organu j.s.t. Po upływie 30 dni od dnia doręczenia celem nadzoru zarządzenia lub uchwały właściwego organu j.s.t. wojewoda traci uprawnienie do samodzielnego stwierdzenia nieważności tych aktów i wydania rozstrzygnięcia nadzorczego. Pozostaje mu wówczas zaskarżenie takiego

⁷ B. Adamiak, *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2, s. 12.

aktu do sądu administracyjnego (art. 81 ust. 1 u.s.p.). Ponadto również j.s.t. służy skarga do sądu administracyjnego na wydane w trybie nadzoru rozstrzygnięcie nadzorcze (np. art. 85 ust. 1 u.s.p. w zw. z art. 3 § 2 pkt 7 i art. 148 p.p.s.a.).

W tym kontekście nie budzi także kontrowersji możliwość zaskarzania do sądu administracyjnego aktu rozstrzygnięcia konkursu i związanego z tym powierzenia wykonywania zadań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego przez innych oferentów uczestniczących w konkursie. Z art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a. wynika, że kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje m.in. orzekanie w sprawach skarg na akty organów jednostek samorządu terytorialnego innych niż akty prawa miejscowego. Zatem podstawę prawną w tych przypadkach stanowić będzie np. art. 87 ust. 1 u.s.p. Zgodnie z tymi przepisami każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ powiatu w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego. Wnosząc w tym trybie skargę, należy wykazać nie tylko swój interes prawny lub uprawnienie, lecz także, że zostały one naruszone skarżonym aktem. Niewykazanie w skardze naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia przez skarżącego skutkuje jej odrzuceniem przez sąd administracyjny (art. 58 § 1 pkt 5a p.p.s.a.). Nadto skargę może wnieść także prokurator (art. 8 § 1 i art. 50 § 1 p.p.s.a.).

W przypadku takich skarg sąd administracyjny orzekać będzie na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a., stwierdzając nieważność takiego aktu w całości lub w części albo że został on wydany z naruszeniem prawa, jeżeli upłynął rok od dnia podjęcia uchwały (lub zarządzenia) o rozstrzygnięciu konkursu i powierzeniu wykonywania zadań w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (zob. art. 82 ust. 1 i 2 u.s.p.).

Wskazać należy, że ten sam akt organu administracyjnego nie może być kwalifikowany w różny sposób dla potrzeb jego zaskarżenia do sądu administracyjnego. W tym miejscu dochodzimy do sprzeczności, gdyż z jednej strony wspomniana uchwała (lub zarządzenie) podlega

nadzorowi jak każdy akt organu j.s.t., a w konsekwencji skardze do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 6 p.p.s.a.⁸, z drugiej natomiast wedle Trybunału Konstytucyjnego jest to inny akt podlegający zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

Jak wynika z brzmienia art. 11 ust. 6 u.n.p.p., o powierzenie prowadzenia punktu w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej lub świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego na obszarze danego województwa może ubiegać się organizacja pozarządowa, wpisana na listę, o której mowa w art. 11d ust. 1 u.n.p.p., prowadzoną przez właściwego wojewodę. Wojewoda wydaje zarówno decyzję w przedmiocie wpisu organizacji pozarządowej, jak i decyzję o odmowie wpisu na listę (art. 11d ust. 6 i 7 u.n.p.p.). Wojewoda wydaje również decyzję o wykreśleniu organizacji pozarządowej z listy w zakresie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczenia nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego lub prowadzenia nieodpłatnej mediacji, jeżeli organizacja spełnia przesłanki wskazane w art. 11d ust. 12 pkt 1–4 u.n.p.p.

W tych przypadkach mamy do czynienia z typowym postępowaniem jurysdykcyjnym prowadzonym w trybie Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem od decyzji wojewody przysługuje odwołanie do Ministra Sprawiedliwości, a następnie ewentualnie skarga do sądu administracyjnego.

Podobnie rzecz się ma z decyzją Ministra Sprawiedliwości w przedmiocie uznania lub odmowy uznania związku organizacji pozarządowych za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia lub kursu doszkalającego (art. 11b ust. 3 i 4 u.n.p.p.). Jedyna różnica, która tu występuje, wiąże się z faktem, że decyzję wydaje minister, a więc nie ma od niej odwołania. Stronie – związkowi organizacji pozarządowych ubiegającemu się o wpis na listę pozostaje złożenie wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub skarga bezpośrednia do sądu administracyjnego⁹.

⁸ Zwracał na to uwagę NSA w postanowieniach z 17.10.2017 r.: I OSK 1979/17, LEX nr 2387812 i I OSK 1980/17, LEX nr 2387813.

⁹ Art. 52 § 3 p.p.s.a.

Na koniec należy jeszcze wskazać na kwestię związaną ze świadczeniem nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Otóż poradnictwo takie może świadczyć osoba, która m.in. ukończyła z oceną pozytywną szkolenie z zakresu świadczenia poradnictwa obywatelskiego albo posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego i uzyskała zaświadczenie potwierdzające posiadanie wiedzy i umiejętności w tym zakresie wydane przez podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego (art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p.). Po zakończeniu szkolenia podmiot prowadzący szkolenie wydaje zaświadczenie potwierdzające ukończenie szkolenia osobom, które ukończyły je z oceną pozytywną. Doradca jest obowiązany również do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, poczynwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie albo uzyskał zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p. Także po zakończeniu takiego kursu podmiot go prowadzący wydaje zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w kursie doszkalającym. Rodzi się tu pytanie o charakter prawny takich zaświadczeń, a przede wszystkim o odmowę ich wydania. Już bowiem sam charakter prawny wspomnianych zaświadczeń będzie zróżnicowany. Należy zwrócić uwagę, że wbrew użytej nazwie akty te nie są zaświadczeniami w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (dlatego właściwsze byłoby użycie w stosunku do nich, dla odróżnienia, nazwy poświadczenia). Zaświadczenia, o których mowa w Kodeksie postępowania administracyjnego, wydają organy administracji publicznej i są one typowymi działaniami administracyjnymi o charakterze faktycznym. Kodeks jednocześnie jasno precyzuje, że przez organy administracji publicznej rozumie się: ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (ze-spolonej i niespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. (czyli organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco)¹⁰. Tymczasem podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia nie jest ani organem administracji publicznej, ani innym organem

¹⁰ Art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a.

państwowym albo podmiotem powołanym z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych. Przyjąć zatem należy, że zaświadczenia potwierdzające ukończenie szkolenia z oceną pozytywną oraz uczestnictwo w kursie doszkalającym są czynnościami faktycznymi (stwierdzającymi zaistnienie określonego faktu, których celem nie jest wywołanie bezpośredniego skutku prawnego), od których nie przysługują środki odwoławcze oraz skarga do sądu administracyjnego. Inaczej natomiast należy ocenić uzyskanie zaświadczenia przez osobę, która posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego. Wspomniane zaświadczenie potwierdzające posiadanie stosownej wiedzy i umiejętności w tym zakresie przez wnioskodawcę jest wydawane na jego wniosek przez uprawniony podmiot bez konieczności odbycia szkolenia zakończonego oceną pozytywną. Jednocześnie nie zostało określone, w jaki sposób podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia dokonuje weryfikacji wymaganego prawem doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego oraz posiadania wiedzy i umiejętności z zakresu poradnictwa obywatelskiego przez ubiegającego się o wydanie zaświadczenia. Zostało to pozostawione podmiotowi uprawnionemu do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego. Niewątpliwie podmiot wydający takie zaświadczenie będzie musiał odnieść się do spełnienia przez wnioskodawcę przesłanek wskazanych w ustawie, tj. posiadania doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego oraz wiedzy i umiejętności z tego zakresu. Wydając takie zaświadczenie, podmiot ten potwierdza, że wnioskodawca posiada te cechy. Uzyskanie takiego zaświadczenia jest jednym z niezbędnych elementów umożliwiających danej osobie świadczenie poradnictwa obywatelskiego, nawet jeżeli jego skutek jest ograniczony w czasie. Doradca jest bowiem obowiązany do uczestnictwa w kursie doszkalającym co najmniej raz w roku, począwszy od roku następnego po roku, w którym ukończył szkolenie albo uzyskał zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p. Po zakończeniu kursu doszkalającego podmiot prowadzący kurs za każdym razem wydaje kolejne zaświadczenie potwierdzające uczestnictwo w kursie doszkalającym (art. 11a ust. 2 u.n.p.p.).

Co więcej, organizacja ubiegająca się o wpis na listę organizacji pozarządowych uprawnionych do prowadzenia na obszarze województwa

nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego musi dołączyć do składanego wniosku m.in. zaświadczenie, o którym mowa w art. 11 ust. 3a pkt 2 u.n.p.p., albo zaświadczenie potwierdzające ukończenie szkolenia, o którym mowa w art. 11a ust. 1 u.n.p.p., z oceną pozytywną, przez doradców mających świadczyć poradnictwo obywatelskie (art. 11d ust. 9 u.n.p.p.). Podobnie organizacja pozarządowa, która już została wpisana na wspomnianą listę wojewody, ma obowiązek corocznie, do dnia 30 września, przekazać wojewodzie aktualną listę osób mających świadczyć nieodpłatne poradnictwo obywatelskie wraz z zaświadczeniami potwierdzającymi ukończenie szkolenia lub ich uczestnictwo w kursie doszkalającym, w okresie roku poprzedzającego przekazanie aktualnej listy osób (art. 11d ust. 10 u.n.p.p.).

Zatem wydanie zaświadczenia potwierdzającego posiadanie wiedzy i umiejętności w zakresie świadczenia poradnictwa obywatelskiego to nie czynność faktyczna, lecz prawna, gdyż podmiot prowadzący szkolenie lub kurs doszkalający został wyposażony w kompetencję do stwierdzenia, że indywidualnie określona osoba posiada doświadczenie w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego bez konieczności ukończenia szkolenia z oceną pozytywną. Przyjąć więc należy, że wydawane w tym zakresie zaświadczenia mają charakter decyzji administracyjnych. Podkreślić trzeba, że przepisy prawa materialnego przewidują załatwienie danej sprawy w formie decyzji nie tylko w sposób bezpośredni, lecz także przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu administracyjnego do rozstrzygnięcia sprawy (np. zezwała, przydziela, stwierdza, potwierdza). W konsekwencji podmiot prowadzący szkolenie lub kurs doszkalający jest tu organem administrującym. Obywatel ma prawo do tego, aby jego oparte na prawie materialnym wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej prawem procedury i w określonych przez prawo formach. Inaczej załatwianie wniosków obywateli poza procedurą i w formach jej nieznanach powoduje stan niepewności prawnej i ogranicza prawa obywateli do ochrony swych uprawnień przed organami administracji publicznej i przed sądami¹¹. W tym przypadku norma prawa materialnego wymaga konkretyzacji, a formą konkretyzacji jest decyzja administracyjna. Analiza przepisu powinna zmierzać

¹¹ Zob. wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNAPiUS 1994/9, poz. 181.

w kierunku rozszerzenia gwarancji procesowych strony i przyjęcia formy decyzji, zwłaszcza gdy przepis prawa materialnego nie wskazuje *expressis verbis* formy załatwienia sprawy¹².

Tym samym odmowa wydania zaświadczenia stwierdzającego posiadanie odpowiedniego doświadczenia w świadczeniu poradnictwa obywatelskiego powinna przyjmować formę decyzji administracyjnej. Nadto w przypadku niezakończona sprawy w terminie przysługuje wnioskodawcy ponaglenie oraz skarga do sądu administracyjnego¹³.

Zgodnie z brzmieniem art. 17 pkt 4 k.p.a. organami wyższego stopnia w stosunku do organów organizacji społecznych – a takim jest podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego¹⁴, są odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku – organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością. Zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 2 Prawa o stowarzyszeniach organem tym będzie starosta właściwy ze względu na siedzibę stowarzyszenia, a od decyzji wydanej przez ten organ służyć będzie skarga do sądu administracyjnego.

Jak widać z powyższego zestawienia, ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej rodzi wiele problemów związanych z weryfikacją aktów wydawanych w jej ramach. W zamierzeniach ustawodawcy potencjalne uproszczenia okazały się wymagać pogłębionej analizy prawnej oraz praktyki wynikającej z orzecznictwa sądowego.

¹² Zob. szerzej B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i Materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 7–22.

¹³ Art. 37 k.p.a. oraz art. 3 § 2 pkt 8 i art. 149 p.p.s.a.

¹⁴ Za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego, o którym mowa w art. 11a ust. 2 u.n.p.p., może zostać uznany związek, o którym mowa w art. 22 ustawy z 7.04.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261), który zrzesza co najmniej siedem organizacji pozarządowych świadczących poradnictwo obywatelskie nieprzerwanie w okresie co najmniej siedmiu lat bezpośrednio poprzedzających złożenie wniosku o uznanie za podmiot uprawniony do prowadzenia szkolenia oraz kursu doszkalającego (art. 11b ust. 2 u.n.p.p.).

Bibliografia

- Adamiak B., *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* [w:] *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania. Studia i Materiały z Konferencji Naukowej poświęconej jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005
- Adamiak B., *Z problematyki właściwości sądów administracyjnych (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.)*, ZNSA 2006/2

Orzecznictwo

- Wyrok TK z 15.12.2020 r., SK 12/20, OTK-A 2021, poz. 2
- Wyrok SN z 18.11.1993 r., III ARN 49/93, OSNAPiUS 1994/9, poz. 181
- Postanowienie NSA w Warszawie z 27.09.1996 r., I SA 1326/96, LEX nr 786793
- Postanowienie NSA z 30.11.2011 r., II GSK 2022/11, LEX nr 1151678
- Postanowienie NSA z 17.10.2017 r., I OSK 1979/17, LEX nr 2387812
- Postanowienie NSA z 17.10.2017 r., I OSK 1980/17, LEX nr 2387813
- Postanowienie NSA z 24.10.2018 r., I OSK 3505/18, LEX nr 2577723
- Postanowienie WSA w Krakowie z 16.05.2017 r., III SA/Kr 292/17, LEX nr 2285423
- Postanowienie WSA w Opolu z 5.03.2019 r., II SA/Op 391/18, LEX nr 2633338
- Postanowienie WSA we Wrocławiu z 8.07.2020 r., IV SA/Wr 26/20, LEX nr 3034970

Mariusz Kotulski [ORCID: 0000-0002-4957-2363] – doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Administracyjnego.