

# Wprowadzenie

## § 1. Założenia metodologiczne

### I. Uzasadnienie wyboru tematu

Od kilkunastu lat zgłaszane są przez środowiska zarówno polityczne, naukowe, jak i praktyków postulaty kompleksowej reformy wymiaru sprawiedliwości w celu ułatwienia obywatelom dochodzenia swoich praw i łatwiejszego dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. W ten nurt wpisuje się niniejsza praca. Aktualnie obowiązujące rozwiązania nie tworzą spójnego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej osobom najbardziej potrzebującym (m.in.: osobom o niewysokim statusie materialnym, korzystającym z pomocy finansowej państwa, ofiarom przemocy domowej, ofiar przestępstw, osobom bezrobotnym, matkom samotnie wychowującym dzieci, osobom niepełnosprawnym, cudzoziemcom, uchodźcom). Wywołują też wiele wątpliwości, w tym w zakresie zgodności z Konstytucją z 2.4.1997 r. W tym kontekście od prawników, w tym także od konstytucjonalistów, oczekuje się podjęcia problemu poszukiwania, z jednej strony, modelu nieodpłatnej pomocy prawnej, który urzeczywistniałby – w najwyższym możliwym stopniu – postanowienia Konstytucji RP, a zwłaszcza prawo do sądu, z drugiej zaś – byłby to model społecznie efektywny. Autor podejmuje próbę oceny – z perspektywy Konstytucji RP – unormowań, na których oparty został normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej. Skonstruowanie takiego modelu jest jednym z wyznaczników realizacji zasady sprawiedliwości społecznej oraz rzeczywistego zagwarantowania jednostce prawa do rzetelnego (realnego) postępowania sądowego (wymiaru sprawiedliwości), podkreślanego w orzecznictwie zarówno strasburskim, jak i Trybunału Konstytucyjnego.

Problematyka zapewnienia nieodpłatnej pomocy prawnej *sensu largo* znajduje zakotwiczenie w przepisach Konstytucji RP oraz ma rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Dlatego też na szeroko rozumianych organach władzy publicznej spoczywa,

obowiązek aktywnego działania (stworzenia systemowych rozwiązań) w zgodzie z postanowieniami ustawy zasadniczej oraz standardami międzynarodowymi. Ma to istotne znaczenie w przypadku wprowadzania na poziomie ustawy mechanizmów prawnych, preferujących (uprzywilejowujących) określone kategorie osób znajdujących się – z różnych powodów – w gorszej pozycji społecznej.

Za podjęciem tego tematu przemawia kilka przesłanek. Po pierwsze, skłania ku temu okoliczność, iż problematyka ta ma nie tylko wymiar teoretyczny, ale doniosłe znaczenie społeczne w skutecznym dochodzeniu praw obywatelskich, przysługujących jednostce oraz dla kształtowania kultury i świadomości osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej.

Po drugie, problematyka ta wydaje się być szczególnie aktualna, biorąc pod uwagę fakt, iż od 1.1.2016 r. funkcjonuje odrębny sformalizowany model nieodpłatnej pomocy prawnej, realizowany jako nowe zadanie administracji publicznej, we współpracy z samorządami radców prawnych i adwokatów oraz z organizacjami pozarządowymi. Założeniem tego systemu jest zapewnienie bezpłatnego dostępu do porad prawnych na poziomie lokalnym w celu zniwelowania występującej w Polsce bariery finansowej w korzystaniu z profesjonalnej usługi prawnej.

Po trzecie, brak jest w Polsce osobnej monografii naukowej (odpowiednika w dotychczasowym piśmiennictwie prawniczym), poświęconej nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, pisanej z perspektywy unormowań konstytucyjnych i aktów normatywnych ją wdrażających. Normatywny model nieodpłatnej pomocy prawnej opiera się na ustawie z 5.8.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (w brzmieniu nadanym ustawą z 15.6.2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2018 r. poz. 1467). Ustawowa regulacja w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej w latach 2015–2018 podlegała wielu zmianom, przyjmując ostatecznie kształt istotnie odbiegający od pierwotnego jej brzmienia. Tak istotne „przeobrażenia” ustawy wywołują wiele wątpliwości prawnych, m.in. z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją RP<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Wskazać należy na refleksję naukową, poświęconą nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym, tj. rozprawę doktorską O. *Hałub*, Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce, obronioną 28.6.2018 r. na Wydziale Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Rozprawa ta stanowi głos w dyskusji na temat nieodpłatnej pomocy prawnej, napisana była pod rządami ustawy z 5.8.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej.

Monografia tu wskazana stawia za cel wypełnienie tej luki.

Sprzyjające refleksjom były zwłaszcza prace podejmujące problem kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa lub świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>2</sup>.

Jako wartościową należy uznać również ożywioną dyskusję wśród ekspertów, której pokłosiem są opublikowane opracowania naukowe<sup>3</sup>, w tym zwłaszcza

---

<sup>2</sup> W szczególności prace: Sądy w opinii społeczeństwa polskiego, *M. Borucka-Arctowa, K. Pałeczki* (red.), Kraków 2003; *J. Winczorek*, Metodologia badań empirycznych nad pomocą prawną. Stan obecny i perspektywy rozwoju, *Studia Prawno-Ekonomiczne* 2015, t. XCVI, s. 337–361. Warto wskazać także na publikacje, do których odwołuje się Autor prezentując stanowisko: np. zob. *E. Blankenburg, J. Cooper*, A Survey of Literature on Legal Aid in Europe, *Windsor Yearbook of Access to Justice* 1982, No 2; *M. Cappelletti, B. Gaièrth* (red.), *Access to Justice*, Giuffrè Editore, Milan 1978; *P. Pleasence, N. Balmer, R. Sandefur*, *Paths to Justice: A Past, Present and Future Roadmap*, UCL Centre for Empirical Legal Studies, London 2013; zob. też np. *H. Genn*, *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*, Hart Publishing, Oregon 1999; zob. też w najnowszej literaturze: *J. Winczorek*, O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa, *PiP* 2016, Nr 12, s. 18–19; zob. też: *A. Peisert, T. Schimanek, A. Winiarska, M. Waszak* (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce: stan obecny i wizje przyszłości*; Warszawa 2013; zob. też: *J. Winczorek*, *Dostęp do poradnictwa. Stan obecny i możliwości zmiany*, [w:] *G. Wiaderek* (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Warszawa 2014, s. 21–52; por. np. *N. Balmer*, *Civil Justice in England and Wales: Report of Wave 2 of the English and Welsh Civil and Social Justice Panel Survey Report*, *Legal Services Commission*, London 2013; zob. też: *G. Wierczyński*, *Źródła pozyskania informacji o prawie*, [w:] *G. Szpor* (red.), *Modele dostępu do informacji o prawie*, Warszawa 2014, s. 90–104; *K. Zeidler, A. Szmyt* (red.), *O fikcji powszechnej znajomości prawa i nadziei na społeczną znajomość zasad prawa*, *Gdańskie Studia Prawnicze. Studia Ustrojoznawcze. Księga Jubileuszowa Profesora A. Pułło*, T. XXXI 2014, s. 719–728; por. *A. Zoll*, *Dostęp do informacji prawnej jako prawo obywatelskie*, [w:] *K. Grajewski, J. Warylewski*, *Informacja prawna a prawa obywatela. Konferencja z okazji XXXV-lecia informatyki prawniczej w Polsce i XV-lecia Systemu Informacji Prawnej Lex*, Warszawa 2006, s. 15–22; we wcześniejszej literaturze, np. *K. Pałeczki*, *Z problematyki badań nad świadomością prawną*, *PiP* 1968, Nr 12, s. 998–999.

<sup>3</sup> W szczególności wymienić należy prace: *K. Mania*, *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Polsce – wybrane aspekty*, *ADR* 2011, Nr 3(11), s. 68–70, [http://arbitraz.laszczuk.pl/\\_adr/140/Dostep\\_do\\_wymiaru\\_sprawiedliwosci\\_w\\_Polsce\\_-\\_wybrane\\_aspekty.pdf](http://arbitraz.laszczuk.pl/_adr/140/Dostep_do_wymiaru_sprawiedliwosci_w_Polsce_-_wybrane_aspekty.pdf) (dostęp: 12.11.2018 r.); zob. też raport: *Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie: przegląd wyzwań i możliwości* FRA – Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *Wiedeń* 2010, file:///C:/Users/Przywora/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge\_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/fra\_2010\_01940001\_pl.pdf (dostęp: 12.11.2018 r.); *K. Bandarzewski*, *Udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej jako zadanie zlecone powiatowi*, [w:] *M. Stec, S. Płażek* (red.), *Charakter i konstrukcja zadań samorządu terytorialnego*, Warszawa 2017; *M. Gutowski, P. Kardas*, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na Konstytucji*, Warszawa 2017; *S. Płażek*, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej*, [w:] *M. Mącznyński, M. Stec* (red.), *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego – dopuszczalność i granice jej prowadzenia*, Warszawa 2016; zob. też: *D.E. Lach*, *Nieodpłatna pomoc prawna*

cza ekspertów w trakcie procesu legislacyjnego, dotyczącego powstawania ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>4</sup>. Do inspirujących opracowań w tym zakresie zaliczyć należy, m.in. wskazane w monografii opracowania organizacji pozarządowych naukowców zaangażowanych w tworzenie uniwersyteckich poradni (klinik) prawa<sup>5</sup> oraz bogaty dorobek orzecznicy w szczególno-

---

jako instrument zabezpieczenia społecznego, RPEiS 2016, Rok LXXVIII, z. 3, s. 21–33; zob. też *B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór*, Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz, Warszawa 2016; także: *I. Lipowicz*, Nowe wyzwania w zakresie ochrony praw obywateli i przedsiębiorców na rynku usług finansowych, [w:] *A. Tarwacka* (red.), *Iura et negotia. Księga Jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie*, Warszawa 2015; *I. Lipowicz*, Ochrona praw osób starszych w szybko zmieniającym się świecie, [w:] *M. Lisak* (red.), *Polskie społeczeństwo potrzebuje seniorów. Wybrane zagadnienia polityki senioralnej i formy aktywizacji społecznej osób starszych*, Warszawa 2014; *I. Lipowicz*, *O mądre prawo i wrażliwe państwo, 25 lat RPO 1988–2013*, Warszawa 2013.

<sup>4</sup> Opinia prawne: *J. Waszczuk-Napiórkowska*, Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (Druk Sejmowy Nr 3338), Warszawa, 25.5.2015 r. Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu, s. 3; wydruk <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3338> (dostęp: 29.10.2017 r.); również *K. Konieczko*, Opinia do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Druk Sejmowy Nr 962, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Warszawa 9.7.2015 r., s. 9; file:///C:/Users/BP/Downloads/962.pdf (dostęp: 29.10.2017 r.); zob. również: *M. Chmaj*, Opinia prawna w przedmiocie analizy konstytucyjności art. 12 ust. 3 pkt 2 rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, Druk Sejmowy Nr 3338, przygotowana na zlecenie Okręgowej Izby Radców Prawnych, Warszawa 18.5.2015 r., s. 1–21, zamieszczona na stronach KRRP: <http://kirp.pl/wp-content/uploads/2015/06/Opinia-z-22-maja-2015-r.-do-projektu-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-z-dnia-16-kwietnia-2015-r.pdf> (dostęp: 12.11.2018 r.); podobnie jw. zob. też Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (Druk Sejmowy Nr 3338 za pismem Prezesa Rady Ministrów z 16.4.2015 r., RM-10-32-15), opracowane przez *M. Araszkiewiczza* i *P. Mijala*, Warszawa 22.5.2017 r., s. 1–11, zamieszczona na stronach KRRP; <http://kirp.pl/wp-content/uploads/2015/06/Opinia-z-22-maja-2015-r.-do-projektu-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-z-dnia-16-kwietnia-2015-r.pdf> (dostęp: 12.11.2018 r.).

<sup>5</sup> *A. Klich*, Idea pomocy prawnej w sprawach cywilnych a działalność klinik prawa, [w:] *K. Flaga-Gruszyńska, G. Jędrejek* (red.), *Aequitas sequitur legem. Księga Jubileuszowa z okazji 75. Urodzin Profesora A. Zielińskiego*, Warszawa 2014, s. 217–223; por. też: *K. Furman-Lajszczak*, Ograniczenia pomocy świadczone przez uniwersyteckie poradnie prawne, *Klinika* 2012, Nr 13(17), s. 16–20; zob. też: *A. Korybski*, Kształcenie kliniczne na studiach prawniczych (w perspektywie reformy szkolnictwa wyższego w Polsce), *Klinika* 2012, Nr 12(16), s. 16–22; *F. Zoll*, Wprowadzenie do projektu ustawy o uniwersyteckich poradniach prawnych, *Klinika* 2000, Nr 1 (2), s. 9–11 i projekt ustawy o uniwersyteckich poradniach prawnych, s. 15–48; *E. Zielińska*, *Klinika Prawa – Uniwersytecka Studencka Poradnia Prawna*, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 219–221;

ści: Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Po czwarte, o tym jak istotne znaczenie przywiązuje się w Polsce do problematyki udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na poziomie przedsądowym świadczy najdobitniej aktywność:

- 1) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który – dostrzegając potrzebę zmian w unormowaniach dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej złożył stosowny projekt<sup>6</sup>, inicjując tym samym dyskusję w tym obszarze;
- 2) instytucji kontroli i ochrony prawa:
  - a) Rzecznika Praw Obywatelskich (najpierw w procesie tworzenia warunków do powstawania regulacji poświęconej nieodpłatnej pomocy prawnej, a następnie w procesie przebudowy obowiązującego modelu nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>7</sup>),
  - b) Najwyższej Izby Kontroli w zakresie funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej<sup>8</sup>,
- 3) innych instytucji zaangażowanych w procesie opiniowania projektów dotyczących ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, w szczególności: przedstawicieli samorządów zawodowych zawodów prawniczych: adwokatów (Naczelna Rada Adwokacka)<sup>9</sup> i radców prawnych (Krajowa

---

*M. Szewczyk*, Idea uniwersyteckich poradni prawnych, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 13–18; zob. też: *T. Martiszek*, Rola „Legal Clinics” w systemie amerykańskiej edukacji prawniczej, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 59–63; *F. Zoll*, O „klinicznej” metodzie nauczania prawa, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 31–40.

<sup>6</sup> Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Nr 1868, VIII Kadencja.

<sup>7</sup> Np. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich zawarte w piśmie do Prezydenta RP w zakresie zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej: Pismo RPO, IV.510.9.2014.AB, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wyst%C4%85pienie%20do%20Prezydenta%20RP%20w%20sprawie%20nieodp%C5%82atnej%20pomocy%20prawnej.pdf> (dostęp: 7.8.2017 r.) oraz stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące reformy unormowań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej zawarte w Informacji o stanie prężestregania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Informacja%20roczna%20RPO%20za%20rok%202017.pdf> (dostęp: 12.11.2018 r.); *I. Lipowicz*, Fragmenty wystąpienia przed Sejmem – Informacja o działalności RPO w roku 2012 na temat „O braku bezpłatnej pomocy prawnej”, w: *Pracy: O mądre prawo i wrażliwe państwo, 25 lat RPO 1988–2013*, Warszawa 2013, s. 314–315.

<sup>8</sup> Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli pt. „Funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej”, Nr ewid. 4/2018/P/17/090/LOP, zamieszczona na stronie NIK <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16874,vp,19432.pdf> (dostęp: 9.7.2018 r.).

<sup>9</sup> Np. Uchwała Nr 79/2018 Prezydium Naczelnej Rady Adwokackiej z 19.6.2018 r. zamieszczona na stronie: [http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane\\_pliki/file-uchwala-nr-79-2018-23655.pdf](http://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-uchwala-nr-79-2018-23655.pdf) (dostęp: 12.11.2018 r.); zob. też: Opinia Naczelnej Rady

Rada Radców Prawnych)<sup>10</sup>, ale także Krajowej Rady Sądownictwa<sup>11</sup>, Biura Studiów i Analiz Sądu Najwyższego<sup>12</sup>, Biura Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu<sup>13</sup>, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu<sup>14</sup>, Związek Powiatów Polskich<sup>15</sup>, organizacji pozarządowych<sup>16</sup>.

---

Adwokackiej z 21.4.2015 r. do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, ustawy o nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa do Druku Sejmowego Nr 3338; <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/36C27858A29C515FC1257E3C0037749B/%24File/3338-001.pdf> (dostęp: 9.2.2018 r.).

<sup>10</sup> Np. Stanowisko Prezydium Krajowej Rady Radców Prawnych z 9.10.2017 r. w sprawie przedstawionej przez Prezydenta RP nowelizacji ustawy z 5.8.2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej (Druk Sejmowy Nr 1868), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/4A58B025E60CA65DC12581B50033C036/%24File/1868-001.pdf> (dostęp: 30.10.2017 r.). Zob. też: stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych dotyczące projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (Druk Sejmowy Nr 3338 za pismem Prezesa Rady Ministrów z 16.4.2015 r., RM-10-32-15), opracowane przez M. Araszkiewicza i P. Mijala, 22.5.2017 r. Warszawa, s. 1–11, zamieszczona na stronach KRRP; <http://kirp.pl/wp-content/uploads/2015/06/Opinia-z-22-maja-2015-r.-do-projektu-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-z-dnia-16-kwietnia-2015-r.pdf> (dostęp: 12.11.2018 r.).

<sup>11</sup> Opinia Krajowej Rady Sądownictwa z 16.1.2015 r. w przedmiocie projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej (Nr WO-020-176/14); <http://www.krs.pl/pl/dzialalnosc/opinie-i-stanowiska/f,171,opinie-i-stanowiska-2015-r/465,13-16-stycznia-2015-r/3163,opinia-krajowej-rady-sadownictwa-z-dnia-16-stycznia-2015-r-nr-wo-020-17614> (dostęp: 2.8.2018 r.), s. 1.

<sup>12</sup> M. Gersdorf, Uwagi Sądu Najwyższego dotyczące poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, BSA 1-021-55118, Warszawa 2018, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8E552E1D-F46E1461C12582490046C89F/%24File/2253-002.pdf> (dostęp: 10.11.2018 r.).

<sup>13</sup> J. Waszczuk-Napiórkowska, Opinia prawna dotycząca projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, Druk Sejmowy Nr 3338, Biuro Analiz Sejmowych Kancelaria Sejmu, Warszawa 25.5.2015 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3338> (dostęp: 10.11.2018 r.).

<sup>14</sup> K. Konieczko, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy Nr 865, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, Warszawa 26.6.2018 r., <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/4743/plik/865o.pdf> (dostęp: 10.11.2018 r.).

<sup>15</sup> L. Węgrzyn, Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, OrA. 0531/50/18, Związek Powiatów Polskich, Warszawa 26.2.2018 r., <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/8E552E1D-F46E1461C12582490046C89F/%24File/2253-002.pdf> (dostęp: 10.11.2018 r.).

<sup>16</sup> Np. stanowisko przedstawicieli organizacji społecznych, członków Rady Nieodpłatnej Pomocy Prawnej i Edukacji Prawnej przy Ministrze Sprawiedliwości w sprawie podsumowania roku funkcjonowania i koniecznych zmian w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej, Warszawa 1.3.2017 r., zamieszczone na oficjalnej stronie internet-

Autor wykorzystał w trakcie pisania pracy doświadczenie zdobyte w udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej, jak też w pracy w administracji publicznej.

W świetle poczynionych spostrzeżeń wyłania się podstawowy problem badawczy: **które unormowania Konstytucji RP, w jakim zakresie i kierunku, determinują – obowiązujący w Polsce – normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej?**

W ramach problemu głównego pracy wyłania się kilka powiązanych z nim szczegółowych pytań:

- 1) które z unormowań prawa międzynarodowego, prawa w systemie Rady Europy oraz prawa unijnego wpłynęły i wpływają na kształt tego modelu?
- 2) czy, a jeżeli tak, to które rozwiązania obowiązują we współczesnych konstytucjach w odniesieniu do nieodpłatnej pomocy prawnej?
- 3) czy Konstytucja RP stwarza podstawy do skonstruowania prawa jednostki do przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej, czy też ustrojodawca wyłącznie wytycza kierunki aktywności państwa (władz publicznych), cedując na ustawodawcę powinność wprowadzenia szczegółowych rozwiązań?
- 4) czy Konstytucja RP dostarcza podstawy do skonkretyzowania kryteriów dostępu do przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej?

---

towej RPO: <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Stanowisko%20cz%20C5%82onk%20C3%B3w%20Rady%20Nieodp%20C5%82.%20Pom.%20Prawnej%20przy%20Ministrze%20Sprawiedliw%C5%9Bci%2C%201.03.2017.pdf> (dostęp: 8.2.2017 r.). Wartościowe wnioski płyną także z raportu końcowego z monitoringu funkcjonowania systemu nieodpłatnej pomocy prawnej” z grudnia 2016 r., przygotowanego w ramach Programu „Wspieranie Organizacji Pozarządowych 2016 – Obywatel i Prawo” Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych; dostępny na stronie internetowej pod adresem: <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1458708202.pdf> (dostęp: 7.8.2017 r.); zob. też: *M.J. Skrodzka* (red.), System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Warszawa 2014; Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012; *P. Mijał*, Model pomocy prawnej z urzędu – postulaty de lege ferenda na tle istniejącego stanu prawnego, „Klinika” Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych 2013, Nr 15(19); zob. też: *M. Araszkiewicz*, Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy prawa, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012; *P. Mijał*, Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym – ocena projektu ustawy, [w:] „Klinika” 2006, Nr 1(5); zob. także: *Zielona Księga – Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej dla potrzebujących*, [w:] *L. Bojarski, P. Janik, E. Krześniak, M. Laskowska, G. Wiaderek, M. Ziółkowski* (red.), Nr 31, Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014.

- 5) jaki jest wpływ działalności organów o charakterze ombudsmąńskim, unormowanych w Konstytucji RP (Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka) na proces świadczenia przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej?
- 6) w jakim stopniu obowiązująca regulacja ustawowa – na podstawie której skonstruowany jest normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej – realizuje unormowania konstytucyjne?
- 7) w jakich kierunkach powinien zmierzać ustawodawca – konstruując model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej – dla urzeczywistnienia postanowień Konstytucji RP?

Udzielenie odpowiedzi na postawione pytania wymaga prowadzenia rozważań na kilku płaszczyznach: teoretycznoprawnej, prawnoporównawczej, konstytucyjnej, ustawodawstwa zwykłego oraz – z nieco innej perspektywy – także praktycznej (realizacji ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej).

Przyjęta konstrukcja pracy, uwzględnia zarówno rozważania prawnoporównawcze, jak i konstytucyjnoprawne, a nadto – analizę stosowania norm prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej. Takie ujęcie umożliwiło zaproponowanie kierunków zmian pożądaných z perspektywy wyznaczonej przez unormowania Konstytucji RP, ale także postulatów *de lege ferenda*, dotyczących regulacji ustawowej, zmierzających do usprawnienia modelu nieodpłatnej pomocy prawnej w polskich warunkach ustrojowych.

## II. Metody badawcze

Realizacja opracowania wymagała zastosowania kilku metod badawczych, wzajemnie się dopełniających. W ramach badań dogmatyczno-prawnych prowadzonych w obszarze prawa konstytucyjnego, wykorzystano – przede wszystkim – **metodę logiczno-językową**, umożliwiającą ustalenie obowiązujących norm prawnych oraz woli (intencji) ustawodawcy w zakresie uregulowania określonego, społecznie ważnego, stanu rzeczy. Podjęto także analizę norm prawa powszechnie obowiązującego (Konstytucji RP, aktów międzynarodowych oraz ustawodawstwa zwykłego) oraz sprawozdań i informacji przedkładanych przez organy kontroli i ochrony prawa i opinii prawnych oraz zaleceń w zakresie świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, jak również przeanalizowano dokumenty stwierdzające przebieg dyskusji parlamentarnej zwłaszcza nad ustawą z 15.6.2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (tj. uzasadnienia do pro-



jektu w zakresie skutków społeczno-gospodarczych, protokoły posiedzeń plenarnych obu izb parlamentu oraz komisji).

W celu pełniejszego poznania instytucji nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zilustrowania konstytucyjnych rozwiązań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej – **pomocniczo zastosowano metodę porównawczo-prawną**. Pozwoliło to uwypuklić nieco szerszą perspektywę podejmowanych rozważań, niż sama egzegeza polskich rozwiązań. Metodę tę – w pewnym zakresie – zastosowałem także przy omawianiu organów ombudsmąskich (mających na celu ochronę praw i wolności) oraz w części poświęconej powstawaniu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej (uwagi prawno-porównawcze na przykładzie kilku państw).

Zastosowano również **metodę historyczno-prawną**, umożliwiającą omówienie procesu powstawania unormowań ustawowych dotyczących ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, świadczonej na poziomie przedsądowym.

Wykorzystano także metodę analizy **instytucjonalnej**, tj. metodę badań nad szerszymi źródłami prawa, poszerzającą tradycyjne podejście do badań nad prawem o elementy, umożliwiające empiryczne poznanie przyczyn tworzenia konkretnych norm prawnych oraz społeczno-gospodarczych skutków ich funkcjonowania<sup>17</sup>. Podejście to umożliwiło rekonstrukcję powiązań między elementami formalnymi ładu aksjo-normatywnego (porządku instytucjonalnego), dotyczącego nieodpłatnej pomocy prawnej. Zastosowanie tej metody nadto pozwoliło na zilustrowanie: założeń projektów dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, etapów procesu ustawodawczego, społeczno-gospodarcze determinantów mechanizmu nieodpłatnej pomocy prawnej, źródeł i celów powstania ustawy, dysponentów, beneficjentów i użytkowników rozwiązań, stanowisk podmiotów uczestniczących w procesie powstawania ustawy, zasad organizacji nieodpłatnej pomocy prawnej (i edukacji prawnej), jak i skutków i kosztów utworzenia i funkcjonowania obowiązującego od 2016 r. modelu nieodpłatnej pomocy prawnej na poziomie przedsądowym.

---

<sup>17</sup> Podejście instytucjonalne do badań nad źródłami prawa stosowane jest w badaniach prowadzonych przez „Stowarzyszenie Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa”, zob. np. P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad materialnymi źródłami prawa*. Cz. 1. Podstawy, Prz. Pr. Publ. 2012, Nr 3, s. 90–101; *tenże*, *Metodyka badań nad materialnymi źródłami prawa*. Cz. 2. Uzasadnienie i objaśnienia poszczególnych faz badań, Prz. Pr. Publ. 2012, Nr 4, s. 72–101; *tenże*, *Pochodzenie, tworzenie i efektywność prawa*, Warszawa 2014; metodę tę zastosowałem np. w opracowaniu: B. Przywora, *Problematyka ograniczeń w dostępie do napojów alkoholowych na terenie gminy po nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi z 2018 r.* Analiza z perspektywy konstytucyjnej, Prz. Pr. Publ. 2018, Nr 5, s. 45–63.

Rozważania dotyczące uregulowań prawnych wzbogacono o relacje z doświadczeń osób pełniących funkcje Rzecznika Praw Obywatelskich, przeprowadzając wywiady z:

- 1) Panią Profesor *I. Lipowicz* – b. Rzecznikiem Praw Obywatelskich, w trakcie kadencji której uchwalono ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej)<sup>18</sup>;
- 2) Panem Profesorem *A. Zollem* – b. Rzecznikiem Praw Obywatelskich na temat poradnictwa prawnego i obywatelskiego z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich (co było uzasadnione tym, że w trakcie jego „aktywności ombudsmkańskiej” – w sposób szczególny – nastąpiło zintensyfikowanie działań organizacji pozarządowych, które z kolei przyczyniło się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, w tym także w zakresie krzewienia potrzeby budowy systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego w Polsce)<sup>19</sup>.

Autor powołuje się na wskazane tu relacje proponując postulaty *de lege ferenda*. Nadto w pracy uwzględniono stosowną aktywność dra *A. Bodnara*, Rzecznika Praw Obywatelskich, zaangażowanego w proces „przemodelowania” systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Analiza tych poczynań została przeprowadzona na podstawie analizy dokumentów znajdujących się na oficjalnej stronie RPO.

Problematyka udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej – jako nowego zadania publicznego – omówiona została zarówno z perspektywy: teoretyczno-prawnej, prawno-porównawczej, konstytucyjnoprawnej, prawnohistorycznej, ustawodawstwa zwykłego oraz praktycznej. Uzupełniono te rozważania także o analizę bogatego orzecznictwa: ETPCz, TK, SN, NSA pod kątem wykazania jego wpływu na kształt rozwiązań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej. Badania te okazały się szczególnie przydatne w procesie skonstruowania definicji „nieodpłatnej pomocy prawnej”. Badania w zakresie orzecznictwa były użyteczne w podejmowanej próbie wskazania konstytucyjnych podstaw dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej. W tej części dokonano autorskiego zestawienia unormowań konstytucyjnych i wytycznych z nich wynikających dla ustawodawcy.

---

<sup>18</sup> Wywiad z Panią prof. *Ireną Lipowicz*, b. Rzecznikiem Praw Obywatelskich nt. „Nieodpłatna pomoc prawna na etapie przedsądowym z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich” Autor pracy przeprowadził 24.9.2018 r., zapis wywiadu w posiadaniu Autora pracy.

<sup>19</sup> Wywiad z Panem prof. *A. Zollem*, b. Rzecznikiem Praw Obywatelskich nt. „Poradnictwo prawne i obywatelskie z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich” Autor pracy przeprowadził 6.4.2018 r., zapis wywiadu w posiadaniu Autora pracy.

Zaproponowane ujęcie umożliwiło nie tylko ocenę – z perspektywy Konstytucji RP – ustawowych rozwiązań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej, ale dało też podstawę do zaproponowania kierunków zmian i sformułowania postulatów *de lege ferenda*, w kierunku usprawnienia modelu nieodpłatnej pomocy prawnej w polskich warunkach ustrojowych.

### III. Struktura

Monografia podzielona została na pięć rozdziałów, poprzedzonych rozbudowanym wprowadzeniem oraz zakończona wnioskami. W części wprowadzającej skoncentrowano rozważania na zagadnieniach o charakterze teoretycznoprawnym, które miały na celu wprowadzić Czytelnika do podejmowanych zagadnień w rozprawie pod kątem wskazania zakresu zadań jakie spoczywają na państwie. W ramach tej części pracy podjęto próbę rekonstrukcji pojęcia „przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej”. Biorąc pod uwagę trudności w jednoznacznym zdefiniowaniu tego pojęcia, zasadnym było określenie jego zakresu już na etapie wprowadzającym pracy.

Celem rozdziału pierwszego było określenie standardów w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej, wynikających z prawa międzynarodowego i europejskiego oraz z konstytucji państw współczesnych. Badania o charakterze prawno-porównawczym wzbogaciły pracę w zakresie konstytucyjnych rozwiązań dotyczących pomocy prawnej umożliwiając szersze spojrzenie na omawiane zagadnienie niż sama egzegeza polskich unormowań.

Rozważania podjęte w drugim rozdziale miały na celu ustalenie, jakie unormowania wynikające z Konstytucji RP determinują normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej. Ustalenia te miały kluczowe znaczenie dla tenoru rozważań.

Celem trzeciego rozdziału było uwypuklenie roli, jaką pełnią konstytucyjne organy o charakterze ombudsmanskim (tj. Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka) w kontekście udzielania nieodpłatnej informacji (pomocy) prawnej. Poza ujęciem deskryptywnym, dotyczącym obu organów uwzględniono zestawienia (dane) statystyczne otrzymane z Biura RPO oraz RPDz, co stanowiło podstawę do analizy i sformułowania wniosków.

Intencją rozważań czwartego rozdziału pracy było podjęcie próby analizy – z perspektywy Konstytucji RP – normatywnego modelu przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej.