

### **Cytowanie**

CHICAGO: D. Daniluk, *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 2, s. 231–244, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.17>

APA: Daniluk, D. (2023), *Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” nr 2, s. 231–244, <https://doi.org/10.15804/ppk.2023.01.17>

---

### **Dawid Daniluk**

ORCID ID: 0000-0002-3901-8764

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

E-mail: dawid.daniluk@gmail.com

## **Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle konstytucyjnej zasady równości**

**Słowa kluczowe:** zasada równości, konstytucja, nieodpłatna pomoc prawna, pełnomocnik z urzędu, dostęp do sądu

**Keywords:** the principle of equality, constitution, free legal aid, court-appointed lawyer, access to court

### **Streszczenie**

Cel artykułu stanowi analiza rozwiązań umożliwiających skorzystanie z nieodpłatnej pomocy prawnej w świetle zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji RP. Należy zauważyć niespójność pomiędzy pomocą na etapie sądowym i przedsądowym. Teoretycznie obie formy pomocy skierowane są do osób w trudnej sytuacji materialnej. W praktyce pomoc na etapie przedsądowym mogą otrzymać zarówno osoby ubogie, jak i osoby bardzo zamożne, gdyż ocena braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej opiera się jedynie na subiektywnym przekonaniu tych osób. Z kolei podstawy do uzyskania pomocy prawnej na etapie sądowym muszą być szczegółowo wykazane przez osobę ubiegającą się o ustanowienie profesjonalnego prawnika.

**Abstract****The Right to Free Legal Aid in the Light of the Constitutional Principle of Equality**

The aim of the article is to analyze the solutions enabling the use of legal aid in the light of the principle of equality under the Art. 32 of the Constitution of the Republic of Poland. There is an inconsistency between the aid at the judicial and pre-court stage. Theoretically, both forms of legal aid are aimed at people in a difficult financial situation. In practice, aid at the pre-court stage can be provided to both poor and very wealthy people, as the assessment of the inability to bear the costs of paid legal aid is based only on the subjective belief of these people. On the other hand, the grounds for obtaining legal aid at the judicial stage must be clearly demonstrated by the person applying for the appointment of a professional lawyer.

✱

**I. Wprowadzenie**

Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej przysługuje jednostce na etapie sądowym i przedsądowym. Zasady pomocy na etapie przedsądowym zostały uregulowane w ustawie z 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej<sup>1</sup>. System pomocy prawnej w postępowaniu sądowym został określony w przepisach odnoszących się do poszczególnych procedur – cywilnej<sup>2</sup>, karnej<sup>3</sup> i sądowno-administracyjnej<sup>4</sup>. Cel artykułu stanowi analiza rozwiązań umożliwiających skorzystanie z pomocy prawnej w świetle zasady równości określonej w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. Status majątkowy nie powinien sta-

<sup>1</sup> t.j. Dz.U. 2021 poz. 945, dalej: u.n.p.p.

<sup>2</sup> Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks Postępowania Cywilnego (t.j. Dz.U. 2021 poz. 1805), dalej: k.p.c.

<sup>3</sup> Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks Postępowania Karnego (t.j. Dz.U. 2021 poz. 534), dalej: k.p.k.

<sup>4</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2022 poz. 329), dalej: p.p.s.a.

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 ze zm.), dalej jako „Konstytucja RP”. Szerzej na temat konstytucyjnych aspektów nieodpłat-

nowić przeszkody w dostępie do sądu, gdyż jak stanowi art. 45 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Z przedmiotowego przepisu ustawy zasadniczej *expressis verbis* nie wynika prawo jednostki do pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Nie mniej jednak w wyroku z 16 czerwca 2008 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „gwarancją rzeczywistego prawa do sądu [...] jest prawo do uzyskania nieodpłatnej lub częściowo odpłatnej pomocy prawnej [...]. Pomoc prawna powinna mieć możliwie szeroki zakres i powinna obejmować nie tylko zwolnienie od kosztów sądowych, ale również wszelką bezpłatną pomoc prawną w postaci udzielenia informacji, porad, mediacji”<sup>6</sup>. Powyższy problem dostrzeżono w uzasadnieniu u.n.p.p., w którym zwrócono uwagę, że „brak mechanizmu umożliwiającego uzyskanie nieodpłatnie przez osoby ubogie porady prawnej udzielonej przez profesjonalistę, a także rozproszenie nieodpłatnego poradnictwa prawnego wskazuje na nierówny dostęp obywateli do usług prawniczych. Konsekwencją tego może być uznanie, że państwo nie zapewnia swym obywatelom równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”<sup>7</sup>. Warto poddać analizie czy rzeczywiście ustawowe cele zostały zrealizowane i czy regulacje prawne umożliwiające korzystanie z prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie sądowym i przedsądowym są ze sobą spójne oraz zgodne z konstytucyjną zasadą równości.

## II. Zasada równości w Konstytucji RP

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Konstytucji RP wszyscy są równi wobec prawa i „mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne”. Nie oznacza to jednak, aby stosować w stosunku do wszystkich te same regulacje prawne<sup>8</sup>. Prawo może różnicować jednostki oraz grupy społeczne ze względu na ich cha-

---

nej pomocy prawnej, zob. G. Rząsa, *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3–4, s. 33–42.

<sup>6</sup> Wyrok TK z 16 czerwca 2008 r., sygn. akt P 37/07.

<sup>7</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, druk sejmowy nr 3338, s. 2.

<sup>8</sup> Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 227.

rakterystyczne cechy, np. z uwagi na wiek, sytuację rodzinną, majątkową lub stan zdrowia<sup>9</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego „sprawą podstawową dla oceny dochowania zasady równości jest [...] ustalenie cechy istotnej, z uwagi na którą przepisy prawa dokonały zróżnicowania sytuacji prawnej swoich adresatów. [...] różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego [...] W poszukiwaniu takiego uzasadnienia wskazywano kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywanych zróżnicowań”<sup>10</sup>.

Odmienne traktowanie podmiotów podobnych nie jest sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości pod warunkiem, że istnieje jasne kryterium, na podstawie którego zostało dokonane dane zróżnicowanie. W orzecznictwie Trybunału wypracowano katalog warunków, jakie powinno spełniać ww. kryterium. Musi ono mieć charakter relewantny tzn. pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz ma służyć realizacji tego celu i treści (wprowadzone zróżnicowania muszą posiadać racjonalne uzasadnienie i nie mogą być dokonywane na podstawie dowolnego założenia). Kolejną cechą ww. kryterium jest proporcjonalność, co oznacza, że „waga interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych”. Ponadto „kryterium to musi pozostawać w związku z zasadami, wartościami i normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych”<sup>11</sup>.

Zasada równości pozostaje w ścisłych relacjach z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP). Zasady te wzajemnie się uzupełniają<sup>12</sup>,

<sup>9</sup> Zob. J. Zajadło, *Idea równości we współczesnej filozofii prawa i filozofii polityki*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 16. Por. M. Chmaj, *Równość wobec prawa [w:] Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008, s. 56.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. akt K 8/97.

<sup>11</sup> Wyrok TK z 28 marca 2007 r., sygn. akt K 40/04. Por. I. Bernatek-Zagula, *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3, s. 76.

<sup>12</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01.

co znajduje wyraz w orzecznictwie Trybunału, w którym za dopuszczalne uznaje się różnicowanie podmiotów prawa na gruncie zasady równości, jeżeli pozostaje to w zgodzie z zasadą sprawiedliwości społecznej<sup>13</sup>. Z zasady równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich podmiotów, który zostały wyróżnione na podstawie cechy prawnie istotnej w danej sferze stosunków społecznych. Natomiast zasada wyrażona w art. 2 Konstytucji RP „pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy zastosowanie danej cechy, czy też danego kryterium wyodrębnienia określonej kategorii podmiotów odpowiada względem sprawiedliwości, a więc czy nie jest arbitralne i czy odpowiada standardom państwa prawnego”<sup>14</sup>.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Wprowadzenie danego zróżnicowania podmiotów podobnych bez należytego uzasadnienia trzeba uznać za przejaw dyskryminacji<sup>15</sup>. W opinii Trybunału „dostęp do sądu musi być zagwarantowany z uwzględnieniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, która zakazuje dyskryminowania z jakiejkolwiek przyczyny, w tym z przyczyny majątkowej”<sup>16</sup>.

Na gruncie zasady równości pojawia się problem uprzywilejowania wyrównawczego (dyskryminacji pozytywnej), które polega na przywracaniu równości szans i urzeczywistnianiu sprawiedliwości, ale wprowadzone rozwiązania prawne nie mogą tworzyć nieuzasadnionych przywilejów wobec danej grupy społecznej<sup>17</sup>. W kontekście dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej należy zwrócić uwagę, że pozytywna dyskryminacja wyrównuje szanse osób ubogich, które nie mają wystarczających środków finansowych na korzystanie z odpłatnych porad prawnych i usług profesjonalnych pełnomocników<sup>18</sup>. Wyznaczenie poziomu ochrony nie może odbywać się jednak w sposób do-

<sup>13</sup> Wyroki TK: z 6 maja 1998 r., sygn. akt K 37/97; z 24 lutego 1999 r., sygn. akt SK 4/98.

<sup>14</sup> Wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. akt SK 26/01.

<sup>15</sup> Zob. M. Chmaj, *op.cit.*, s. 56. Por. M. Ziółkowski, *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5, s. 99.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt SK 23/05.

<sup>17</sup> Zob. M. Safjan, P. Miklaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 40.

<sup>18</sup> Zob. B. Przywora, *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019, s. 238. Por. O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Wrocław 2019, s. 93–94.

wolny i arbitralny. Trzeba ustalić specyfikę „określonej kategorii osób charakteryzujących się cechami, z uwagi na które obejmuje się je ochroną”<sup>19</sup>.

### III. Nieodpłatna pomoc prawna na etapie przedsądowym

W pierwotnej wersji u.n.p.p. katalog osób uprawnionych do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej miał charakter zamknięty i bardzo zróżnicowany. Obejmował on osoby, których nie łączyły ze sobą żadne charakterystyczne cechy takie jak np. trudna sytuacja majątkowa. W literaturze trafnie wskazywano, że grupom beneficjentów „trudno przypisać wspólne cechy, a w konsekwencji – wskazać sensowne kryterium podziału, uzasadniające ich uprzywilejowanie”<sup>20</sup>. Na skutek nowelizacji z 15 czerwca 2018 r.<sup>21</sup> (weszła w życie 1 stycznia 2019 r.) nieodpłatna pomoc prawna przysługuje każdej osobie, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej (art. 4 ust. 1 i 2 u.n.p.p.). Oświadczenie nie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Warto dodać, że zgodnie z art. 28a u.n.p.p. jeżeli obowiązuje stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii albo stan nadzwyczajny pomoc może być świadczona za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. W takim przypadku od beneficjenta nie odbiera się ww. oświadczenia.

Aktualnie obowiązujące rozwiązanie również budzi wątpliwości z punktu widzenia konstytucyjnej zasady równości<sup>22</sup>. Ustawodawca ustalił krąg osób uprawnionych przyjmując za kryterium warunkujące korzystanie ze świadczeń brak możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej, czyli wyodrębnił beneficjentów ze względu na trudną sytuację majątkową. *Prima facie* powyższe kryterium wydaje się uzasadnione. W praktyce jednak pomoc mogą otrzymać zarówno osoby ubogie, jak i osoby bardzo zamożne,

<sup>19</sup> M. Safjan, P. Miklaszewicz, *op.cit.*, s. 44.

<sup>20</sup> J. Winczorek, *O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12, s. 28.

<sup>21</sup> Ustawa z 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1467).

<sup>22</sup> Por. B. Przywora, *op.cit.*, s. 388; M. Araszkiewicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, *Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, red. W. Florczak, Kraków 2021, s. 94.

gdyż ocena braku możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej opiera się jedynie na subiektywnym przekonaniu tych osób, które nie jest oparte na jakichkolwiek obiektywnych przesłankach. Ustawodawca nie określił żadnych kryteriów finansowych, od których uzależnione byłoby prawo do korzystania ze świadczeń w ramach systemu. *Notabene* o iluzoryczności oświadczeń świadczy fakt, że nie są one odbierane w wypadku udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość w sytuacjach określonych w art. 28a u.n.p.p.<sup>23</sup> Z zasady równości wynika, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo”<sup>24</sup>. W zamierzeniach ustawodawcy taką wspólną cechą miała być trudna sytuacja majątkowa beneficjentów, jednak osoby uprawnione takiej cechy nie posiadają. Państwo może przyjąć na siebie obowiązek zapewnienia wszystkim osobom nieodpłatnego dostępu do pomocy prawnej, ale wtedy wydaje się, że należy zrezygnować z obowiązku składania przez nie oświadczeń, że nie są w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej<sup>25</sup>. Warto poddać analizie czy wprowadzone rozwiązanie jest spójne z innymi instrumentami gwarantującymi prawo do sądu.

#### IV. Nieodpłatna pomoc prawna na etapie sądowym

W postępowaniach sądowych osoby, których nie stać na pokrycie kosztów reprezentacji przez profesjonalnego prawnika mają zagwarantowaną możliwość uzyskania pomocy prawnej z urzędu. Stanowi to realizację konstytucyjnej zasady prawa do sądu<sup>26</sup>. W procedurze cywilnej przyznanie pomocy

<sup>23</sup> Zob. M. Araszkievicz, W. Florczak, W. Grabowski, J. Winczorek, *op.cit.*, s. 81.

<sup>24</sup> Zob. B. Banaszak, *op.cit.*, s. 226.

<sup>25</sup> Por. D. Daniluk, *Zmiany regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2*, „Przegląd Legislacyjny” 2022, nr 1, s. 143–144.

<sup>26</sup> Zob. M. Kaczyński, *Pełnomocnik z urzędu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2014, s. 15; R. Rynkun-Werner, *Niezależna adwokatura a efektywna pomoc prawna z urzędu*, Warszawa 2016, s. 115; M. Grzymisławska-Cybulska, *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013, s. 142; R. Rynkun-Werner, *Adwokat z urzędu. Podstawowe zagadnienia prawne*, Warszawa 2011, s. 54.

prawnej z urzędu zostało uregulowane w przepisach art. 117–124 k.p.c. Według art. 117 k.p.c. „strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części, może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego” (§ 1), natomiast „osoba fizyczna, niezwolniona przez sąd od kosztów sądowych, może się domagać ustanowienia adwokata lub radcy prawnego, jeżeli złoży oświadczenie, z którego wynika, że nie jest w stanie ponieść kosztów wynagrodzenia adwokata lub radcy prawnego bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny”. Oświadczenie osoby fizycznej obejmuje dane o jej stanie rodzinnym, majątkowym, dochodach i źródłach utrzymania (art. 117<sup>1</sup> § 1 k.p.c.). Wzór ww. oświadczenia zawiera rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości<sup>27</sup>. Niezłożenie oświadczenia na „urzędowym formularzu” nie jest brakiem formalnym. Nie mniej jednak powinno zawierać wszystkie informacje wymagane w ww. wzorze<sup>28</sup>.

W postępowaniu sądownoadministracyjnym pomoc prawna z urzędu określa na jest mianem prawa pomocy. Prawo pomocy zostało uregulowane w art. 243–262 p.p.s.a. Obejmuje ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego oraz zwolnienie od kosztów sądowych (art. 244 § 1 p.p.s.a.). Prawo pomocy może zostać przyznane w zakresie całkowitym – jeżeli osoba fizyczna „wykaże, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania” lub częściowym – jeżeli „wykaże, że nie jest w stanie ponieść pełnych kosztów postępowania, bez uszczerbku utrzymania koniecznego dla siebie i rodziny” (art. 246 § 1 p.p.s.a.). W literaturze wskazuje się, że wnioskodawca ma przekonać sąd, że zachodzą ww. okoliczności. Samo oświadczenie osoby fizycznej w tym względzie nie jest wystarczające<sup>29</sup>. Wniosek o przyznanie prawa pomocy składa się na urzędowym formularzu, którego wzór określa rozporządzenie Rady Ministrów<sup>30</sup>. Niedopełnienie tej czynności stanowi brak formalny podlegający usunięciu poprzez wezwanie

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 15 kwietnia 2010 r. w sprawie określenia wzoru oświadczenia o stanie rodzinnym, majątku, dochodach i źródłach utrzymania osoby fizycznej ubiegającej się o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego (t.j. Dz.U. 2015 poz. 526).

<sup>28</sup> Zob. M. Kaczyński, *op.cit.*, s. 61–62; postanowienie SN z 20 lipca 2007 r., sygn. akt I CZ 84/07.

<sup>29</sup> Zob. M. Grzymisławska-Cybulska, *op.cit.*, s. 137.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 sierpnia 2015 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu udostępniania urzędowego formularza wniosku o przyznanie prawa pomocy w postę-



strony do złożenia wniosku na urzędowym druku<sup>31</sup>. Wniosek powinien zawierać oświadczenie strony obejmujące dokładne dane o stanie rodzinnym i majątkowym i dochodach, a także „oświadczenie strony o niezatrudnieniu lub niepozostawianiu w innym stosunku prawnym z adwokatem, radcą prawnym, doradcą podatkowym lub rzecznikiem patentowym” (art. 252 § 1 p.p.s.a.).

Zgodnie z art. 78 § 1 k.p.k. „oskarżony, który nie ma obrońcy z wyboru, może żądać, aby mu wyznaczono obrońcę z urzędu, jeżeli w sposób należyty wykaże, że nie jest w stanie ponieść kosztów obrony bez uszczerbku dla niezbędnego utrzymania siebie i rodziny”. Na mocy art. 88 k.p.k. przepis ten stosuje się odpowiednio do ustanowienia pełnomocnika dla strony innej niż oskarżony oraz osoby niebędącej stroną pod warunkiem, że „wymagają tego jej interesy w toczącym się postępowaniu” (art. 87 § 1 i 2 k.p.k.). Zazwyczaj pełnomocnik ustanawiany jest w celu reprezentowania interesów pokrzywdzonego. Najczęściej osoby fizycznej lub prawnej, której dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przestępstwem (art. 49 § 1 k.p.k.)<sup>32</sup>. W literaturze wskazuje się, że podstawy do ustanowienia profesjonalnego prawnika muszą zostać wykazane przez osobę ubiegającą się o jego wyznaczenie. Z reguły za pomocą dokumentów, z których będzie wynikał jej stan majątkowy oraz fakt, że poniesienie kosztów obrońcy (pełnomocnika) spowoduje uszczerbek dla niezbędnego utrzymania wnioskodawcy i jego rodziny. Takimi dokumentami mogą być np. zaświadczenia o dochodach wnioskodawcy i osób pozostających z nim we wspólnym gospodarstwie domowym, kopie zeznań podatkowych, zaświadczenia o korzystaniu z pomocy społecznej itp.<sup>33</sup>

We wszystkich procedurach pomoc prawna z urzędu obwarowana jest w mniejszym lub większym stopniu wymogami formalnymi i obowiązkiem wykazania przez wnioskodawcę, że nie jest on w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej. W postępowaniu cywilnym i sądownoadministracyjnym wnioskodawca jest zobligowany do przedstawienia szczegółowych informacji dotyczących jego stanu rodzinnego i majątkowego oraz dochodów. Postępowanie sądownoadministracyjne cechuje pod tym względem większy

---

powaniu przed sądami administracyjnymi oraz sposobu dokumentowania stanu majątkowego, dochodów lub stanu rodzinnego wnioskodawcy (Dz.U. 2015 poz. 1257).

<sup>31</sup> Uchwała NSA z 21 kwietnia 2008 r., sygn. akt I OPS 1/08.

<sup>32</sup> Zob. R. Rynkun-Werner, *Niezależna adwokatura...*, s. 204.

<sup>33</sup> Zob. *ibidem*, s. 197.

formalizm polegający na obowiązku złożenia wniosku na urzędowym druku. W procedurze karnej wymaga się jedynie dokumentów potwierdzających brak możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania. Niewątpliwie w wypadku nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie sądowym dokonywana jest szczegółowa analiza stanu majątkowego wnioskodawców i można wskazać wspólną cechę beneficjentów, którą jest trudna sytuacja materialna, co jak wynika z konstytucyjnej zasady równości nie może stanowić przeszkody w dostępie do wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej.

## V. Zakres przedmiotowy nieodpłatnej pomocy prawnej

Powyżej dokonano analizy omawianej problematyki od strony podmiotowej – osób uprawnionych do korzystania z pomocy. W tym miejscu warto zbadać czy zakres nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie sądowym jest tożsamy z regulacjami wynikającymi z przepisów u.n.p.p. Nieodpłatna pomoc prawna w ramach u.n.p.p. udzielana jest w zlokalizowanych na obszarze całego państwa punktach pomocy. Stanowi zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiaty w porozumieniu z gminami lub samodzielnie. Powiat powierza połowę punktów adwokatom i radcom prawnym, a drugą połowę organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność pożytku publicznego. W punktach prowadzonych przez przedstawicieli zawodów prawniczych udzielana jest nieodpłatna pomoc prawna, natomiast w punktach prowadzonych przez organizacje pozarządowe udziela się nieodpłatnej pomocy prawnej i świadczy nieodpłatne poradnictwo obywatelskie<sup>34</sup>.

Zgodnie art. 3 ust. 1 u.n.p.p. nieodpłatna pomoc prawna na etapie przed-sądowym obejmuje kilka elementów. Pierwszym z nich są czynności polegające na poinformowaniu osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, przysługujących jej uprawnieniach, spoczywających na niej obowiązkach lub wskazanie sposobu rozwiązania przedstawionego przez beneficjenta problemu prawnego. Po drugie, nieodpłatna pomoc prawna obejmuje sporzą-

<sup>34</sup> Zob. D. Daniluk, *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2022, nr 10, s. 41–42.

dzenie projektu pisma w ww. sprawach (wyjątek stanowią pisma procesowe w toczących się postępowaniach, zarówno na etapie przygotowawczym jak i sądowym, a także pisma w toczącym się postępowaniu sądownoadministracyjnym) oraz projektów pism o zwolnienie od kosztów sądowych i ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego, rzeczownika patentowego w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a także poinformowanie o kosztach postępowania i ryzyku finansowym związanym ze skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego. Nieodpłatna pomoc prawna obejmuje również nieodpłatną mediację (art. 3 ust. 1 u.n.p.p.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych *explicite* wskazuje się, że „nie ma podstaw prawnych, aby utożsamiać uprawnienia osób, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej z przyznaniem prawa pomocy na zasadach określonych w p.p.s.a.”<sup>35</sup> W postępowaniu cywilnym sąd uwzględnia wnioski o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, jeżeli uzna jego udział w sprawie za potrzebny. Przyczyną oddalenia wniosku nie może być argument, iż osoba fizyczna skorzystała wcześniej z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (art. 117 § 5 k.p.c.). Pomimo, że przepis ten wszedł w życie 1 stycznia 2019 r. Sąd Najwyższy uznał, że „nie może budzić wątpliwości, że również przed tą datą przesłanką oddalenia wniosku o ustanowienie pełnomocnika z urzędu nie mogłoby być korzystanie ze wskazanej (nieodpłatnej – przyp. D.D.) pomocy prawnej”<sup>36</sup>. Analogiczny przepis został wprowadzony w procedurze karnej (art. 78 § 1 k.p.k.) i sądownoadministracyjnej (art. 246 § 1a p.p.s.a.). Osoba fizyczna może zatem starać się o ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika lub obrońcy niezależnie od tego czy skorzystała z pomocy prawnej uregulowanej w u.n.p.p.

Treść art. 3 ust. 1 u.n.p.p. nasuwa pewne wątpliwości, co powoduje, że delimitacja pomocy prawnej udzielanej na etapie przedsądowym i na etapie sądowym nie jest tak oczywista jak się wydaje. Nieodpłatna pomoc prawna udzielana na podstawie przepisów u.n.p.p. nie obejmuje reprezentowania oso-

<sup>35</sup> Postanowienie WSA w Olsztynie z 14 lutego 2019 r., sygn. akt II SPP/OI 8/19.

<sup>36</sup> Wyrok SN z 30 maja 2019 r., sygn. akt V CSK 36/18.

by fizycznej przed sądem. Nie mniej jednak nie wyklucza udzielania porad stronie postępowania sądowego. *Notabene* według Joanny Wegner i Bartłomieja Wróblewskiego „wyłączenie przygotowania pism składanych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym, sądowym lub sądownoadministracyjnym oznacza, że w zakresie pomocy prawnej mieści się [...] sporządzanie pism inicjujących wskazane postępowania”<sup>37</sup>. Zdaniem Beaty Paxford osoba uprawniona może uzyskać pomoc w przygotowaniu przykładowo projektu pozwu, wniosku czy też zawiadomienia o możliwości popełnienia przestępstwa<sup>38</sup>. Odmienny pogląd prezentuje m.in. Olga Hałub-Kowalczyk<sup>39</sup>, chociaż jednocześnie wskazuje, że „wykładnia językowa art. 3 ust. 1 pkt 3 (u.n.p.p. – przyp. D.D.) doprowadza do wniosku, iż sporządzenie projektu pisma wszczynającego postępowanie jest dopuszczalne”<sup>40</sup>.

Niezależnie od przyjętej wykładni ww. przepisu zawsze znajdziemy się w dobrym towarzystwie autorów, którzy prezentują podobny pogląd. W związku z tym należy postulować, aby przepis art. 3 ust. 1 pkt 3 u.n.p.p. został zmieniony w taki sposób, aby jego interpretacja nie budziła już wątpliwości, że pomoc nie dotyczy pism procesowych. Trzeba wskazać, iż sporządzanie pism procesowych inicjujących postępowanie sądowe ma daleko idące konsekwencje i wyraźnie wkracza już w sferę nieodpłatnej pomocy prawnej udzielanej na etapie sądowym<sup>41</sup>. Niejednokrotnie może zdarzyć się, iż osoba fizyczna uzyska pomoc prawnika w punkcie nieodpłatnej pomocy prawnej, np. w zakresie przygotowania projektu pozwu o zapłatę, natomiast gdyby złożyła wniosek do sądu o ustanowienie radcy prawnego lub adwokata w sprawie o zapłatę, zostałyby on oddalony, ponieważ sąd uznałby, że jej sytuacja majątkowa pozwala na poniesienie kosztów profesjonalnego pełnomocnika.

<sup>37</sup> J. Wegner, B. Wróblewski, *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2021, nr 6, s. 10.

<sup>38</sup> B. Paxford, *Komentarz do art. 3 [w:] Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, B. Paxford, R. Rynkun-Werner, M. Wasylkowska-Michór, Warszawa 2016, s. 13.

<sup>39</sup> Zob. O. Hałub-Kowalczyk, *op.cit.*, s. 178–180 i wskazane tam argumenty oraz orzeczenia sądowe potwierdzające pogląd autorki.

<sup>40</sup> Zob. *ibidem*, s. 180.

<sup>41</sup> Por. S. Płażek, *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej [w:] Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2016, s. 299.

## VI. Zakończenie

Podsumowując należy wskazać, że umożliwienie korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym każdej osobie, która złoży oświadczenie, że nie jest w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej nie znajduje konstytucyjnie uzasadnionego kryterium przyznawania pomocy. *Prima facie* osoby uprawnione posiadają wspólną cechę, którą jest stan majątkowy nie pozwalający na korzystanie z odpłatnych usług na rynku prawniczym. Sytuacja finansowa beneficjentów jest diametralnie zróżnicowana i kryterium majątkowe ma charakter pozorny. Nawet ustawodawca wydaje się dostrzegać pewną iluzoryczność oświadczeń składanych przez osoby uprawnione, gdyż nie wdrożył dotychczas rozwiązań informatycznych pozwalających na ich składanie, w sytuacji gdy nieodpłatna pomoc prawna udzielana jest za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość. Z drugiej strony pomoc na etapie sądowym wymaga od wnioskodawcy wykazania, że nie ma on wystarczających środków na korzystanie z usług profesjonalnego pełnomocnika. Zgodnym z konstytucyjną zasadą równości rozwiązaniem byłoby wprowadzenie odpowiedniego kryterium dochodowego pozwalającego na korzystanie ze świadczeń przez osoby, których rzeczywiście nie stać na odpłatne usługi prawnicze. Należy również postulować precyzyjniejsze określenie zakresu przedmiotowego czynności wykonywanych w ramach u.n.p.p. W ten sposób system nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie sądowym i przedsądowym miałby spójny charakter, a nieodpłatna przedsądowa pomoc prawna nie stanowiłaby konkurencji wobec usług świadczonych przez radców prawnych i adwokatów<sup>42</sup>.

## Literatura

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.  
Bernatek-Zaguła I., *Konstytucyjna zasada równości wobec prawa w świetle ustawy o udostępnianiu informacji gospodarczych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 3.  
Chmaj M., *Równość wobec prawa [w:] Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa 2008.

<sup>42</sup> Por. B. Przywora, *op.cit.*, s. 389.

- Daniluk D., *Nieodpłatne poradnictwo obywatelskie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2022, nr 10.
- Daniluk D., *Zmiany regulacji prawnych dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego w związku z pandemią wirusa SARS-CoV-2*, „Przeгляд Legislacyjny” 2022, nr 1.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Prawo pomocy w postępowaniu sądownoadministracyjnym jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013.
- Hałub-Kowalczyk O., *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Wrocław 2019.
- Kaczyński M., *Pełnomocnik z urzędu w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2014.
- Nieodpłatna pomoc prawna w Polsce. Systemowa analiza interdyscyplinarna*, red. W. Florczak, Kraków 2021.
- Paxford B., *Komentarz do art. 3 [w:] Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Komentarz*, Paxford B, Rynkun-Werner R., Wasylkowska-Michór M., Warszawa 2016.
- Piążek S., *Nowe usługi powiatu w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej [w:] Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice prowadzenia*, red. M. Stec, M. Mączyński, Warszawa 2016.
- Przywora B., *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, Warszawa 2019.
- Rynkun-Werner R., *Adwokat z urzędu. Podstawowe zagadnienia prawne*, Warszawa 2011.
- Rynkun-Werner R., *Niezależna adwokatura a efektywna pomoc prawna z urzędu*, Warszawa 2016.
- Rząsa G., *Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim*, „Przeгляд Legislacyjny” 2005, nr 3–4.
- Safjan M, Miklaszewicz P., *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przeгляд Sejmowy” 2011, nr 6.
- Wegner J., Wróblewski B., *Prawo jednostki do nieodpłatnej pomocy prawnej*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2021, nr 6.
- Winczorek J., *O potrzebie badań empirycznych nad dostępem do prawa*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 12.
- Zajadło J., *Idea równości we współczesnej filozofii prawa i filozofii polityki*, „Przeгляд Sejmowy” 2011, nr 6.
- Ziółkowski M., *Zasada równości w prawie*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 5.