

# Konstytucyjne gwarancje prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedśądowym



**Olga Hałub**

*Doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się na zagadnieniach ustrojowych, a także problematyce realizacji wolności i praw człowieka i obywatela, w tym statusu jednostki w krajowym porządku prawnym.*

## **The Guarantees of Free, Pre-Trial Legal Assistance in the Constitution of the Republic of Poland**

*The paper aims to proffer an analysis of the guarantees of free, pre-trial legal assistance in the Constitution of the Republic of Poland. Although the right to a fair trial constitutes one of the fundamental human rights in Poland as well as in international law, its scope does not seem to encompass the right to free legal advice. This issue plays an important role in the context of equal access to legal assistance for the poorest strata of society. Therefore, the regulations of Polish Constitution which could embody, even if indirectly, the right to free legal assistance are presented. The principle of democratic state ruled by law, right to a trial, prohibition of discrimination and selected social and economic rights are analyzed. The Act of 5 August 2015 on free legal assistance and legal education is also a subject of analysis. The law has been in force since 1 January 2016 and has created a national system of legal advice which guarantees access to free legal assistance for the poorest strata of society.*

### **1. Wstęp**

Zapewnienie pomocy prawnej na etapie sądowym jest gwarancją zaliczaną do kanonu wolności i praw współczesnych demokracji wynikającą z prawa do sądu. Instytucja pełnomocnictwa z urzędu udzielana w myśl prawa polskiego w postępowaniach cywilnym, karnym czy sądowno-administracyjnym<sup>1</sup> ma w swojej

istocie służyć równemu dostępowi do wymiaru sprawiedliwości dla osób, które nie dysponują środkami na opłacenie usług profesjonalnego pełnomocnika,

ustanowienia pełnomocnika z urzędu w ramach wyżej wskazanych postępowań są odpowiednio: art. 117–124 kodeksu postępowania cywilnego, art. 80a–81a kodeksu postępowania karnego oraz art. 243–262 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

<sup>1</sup> Należy jedynie zasygnalizować, iż podstawami prawnymi do

a w konsekwencji – gdy istnieje ryzyko niedostatecznej ochrony ich interesów. Należy za trafny uznać pogląd, iż „w polskim prawie od wielu lat brak jest spójnych i systemowych uregulowań co do sposobu prawidłowej realizacji w postępowaniu sądowym konstytucyjnych i międzynarodowych zobowiązań dotyczących pomocy prawnej”<sup>2</sup>. Podobną tezę można wysnuć odnośnie dostępu do przedsądowej pomocy prawnej, która także powinna służyć podstawowemu celowi, tj. zapewnieniu porady prawnej zwłaszcza osobom najuboższym oraz ochronie ich interesów, z tym że jeszcze przed wdaniem się w spór.

Trybunał Konstytucyjny w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził, iż „problem pomocy prawnej dla osób ubogich ma rangę konstytucyjną oraz rangę wynikającą z wiążących Polskę międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka”<sup>3</sup>. Podążając tym tropem, należy dokonać próby odkodowania z postanowień Konstytucji<sup>4</sup> źródeł pomocy prawnej na etapie przedsądowym dla osób najuboższych (czyli podmiotów, które mocą przepisów szczególnych mogą stać się beneficjentami takiego wsparcia), ponieważ wydaje się, że powinna to być jedna z ustrojowych gwarancji w każdym państwie opartym o rządy prawa. Poniżej dokonano charakterystyki wybranych artykułów<sup>5</sup> najwyższego aktu

prawnego w Polsce, które uznano za potencjalne konstytucyjne źródła uzyskania tytułowego świadczenia.

## 2. Świadczenie pomocy prawnej

Punktem wyjścia w niniejszym opracowaniu jest próba zdefiniowania pojęcia „pomoc prawna”. Do tego zagadnienia odnoszą się na płaszczyźnie ustawowej wybrane przepisy dwóch aktów normatywnych, a mianowicie art. 6 ustawy o radcach prawnych<sup>6</sup> oraz art. 4 ustawy prawo o adwokaturze<sup>7</sup>. Wskazują one, iż przez świadczenie pomocy prawnej należy rozumieć takie usługi, które polegają m.in. na udzielaniu porad i konsultacji prawnych, sporządzaniu opinii prawnych, opracowywaniu projektów aktów prawnych oraz występowaniu przed urzędami i sądami. Z uwagi na użyte w obu przepisach sformułowanie „w szczególności” uznaje się, iż katalog tych usług nie jest zamknięty.

Odnosnie zakresu podmiotowego należy zauważyć, że regulacje te nie wyłączają innych podmiotów, niebędących adwokatami i radcami prawnymi, z kręgu uprawnionych do świadczenia pomocy prawnej. Wyraz takiemu przekonaniu dał Trybunał Konstytucyjny, zastrzegając, iż „z uwagi na ogólny, nieostry, otwarty i nieprecyzyjny charakter definicji pomocy prawnej trudno jest więc przyjąć, że w sposób »oczywisty« z przepisów ją normujących wynika wyłączność radców prawnych i adwokatów w zakresie dokonywania czynności należących do pomocy prawnej”<sup>8</sup>.

Z powyższych wskazań wynika, iż pomocą prawną może zostać objęty każdy, kto zdecyduje się na profesjonalną usługę, a co za tym idzie – będzie w stanie uiścić za nią stosowną opłatę. Nie uwzględ-

2 S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich jako forma zapewnienia skutecznego dostępu do krajowego i europejskiego wymiaru sprawiedliwości* (w:) H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 148.

3 Wyrok TK z dnia 29 sierpnia 2006 r., SK 23/05. Podobnie TK w wyroku z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02: „Nie można tracić też z pola widzenia potrzeb związanych z zapewnieniem nieodpłatnej pomocy prawnej tym grupom społecznym, których nie stać na opłacenie radcy prawnego lub adwokata. Tego rodzaju świadczenie pomocy prawnej jest udzielane np. przez uniwersyteckie kliniki prawa, fundacje czy stowarzyszenia wyspecjalizowane w pomocy prawnej w środowisku ludzi biednych, niepełnosprawnych i wymagających wsparcia w rozmaitych sferach życia”.

4 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

5 O katalogu dopuszczalnych, konstytucyjnych źródeł przedsądowej pomocy prawnej zob. szerzej m. in.: *Dostęp do*

*nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. Zielona Księga, „Biuletyn Forum Debaty Publicznej” 2014, nr 31; A. Witkowska, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.

6 Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 1982 r., nr 19, poz. 145 z późn. zm.).

7 Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 615 z późn. zm.).

8 Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., SK 22/02.

niąją one zatem cechy funkcjonalnej bezpłatności, która służyłaby dostępowi osób ubogich do prawnika. Na tę właściwość wskazał jednak Sąd Najwyższy. Dokonał on interpretacji pojęcia „pomoc prawna”, rozumiejąc przez to „częściowe lub całkowite zwolnienie z kosztów sądowych oraz darmową bądź symbolicznie opłacaną pomoc adwokata, ale również wszelką bezpłatną pomoc prawną w postaci udzielania informacji, porad, mediacji, itp., łączącą się zarówno z postępowaniem sądowym, jak i quasi-sądowym”<sup>9</sup>.

W literaturze dominuje dychotomiczne ujęcie pomocy prawnej. W wąskim znaczeniu oznacza ona pomoc wyłącznie na etapie sądowym udzieloną z budżetu państwa poprzez ustanowienie pełnomocnika z urzędu. W rozumieniu szerokim pod pojęciem pomocy prawnej należy natomiast rozumieć wszelką bezpłatną pomoc (petent, uzyskując poradę, nie jest zobowiązany do uiszczenia jakichkolwiek opłat) o charakterze prawnym<sup>10</sup>. Wyróżniamy zatem pomoc na etapie sądowym – tzw. z urzędu – oraz na etapie przedsądowym. Do końca 2015 roku ostatnią z wymienionych form pomocy świadczył szereg instytucji i podmiotów prywatnych bądź samorządowych, nieopłacanych z budżetu państwa (np. biura poradnictwa obywatelskiego, powiatowe centra pomocy rodzinie, uniwersyteckie kliniki prawa). Od 1 stycznia 2016 roku wdrożono natomiast projekt „Prawo dla każdego”, który zakłada utworzenie sieci biur pomocy prawnej dotowanych z budżetu<sup>11</sup>. Jest to przedsięwzięcie inicjujące utworzenie państwowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Tym bardziej zasługuje ono na aprobatę, zważywszy na fakt, iż do końca 2015 roku Polska

była jedynym krajem członkowskim Unii Europejskiej, który nie posiadał takich gwarancji na szczeblu centralnym<sup>12</sup>. A zatem od 2016 roku obok siebie funkcjonują dwa pionierzy poradnictwa prawnego.

Powszechna debata wokół konieczności zapewnienia dostępu do porady prawnej w ramach państwowego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej wskazuje, iż proponowane przez stronę rządową punkty pomocy prawnej, jak i przez obecnie funkcjonujące w ramach powiatów i gmin placówki doradcze, nie uzyskują podstaw funkcjonowania na płaszczyźnie konstytucyjnej, w przeciwieństwie do pomocy prawnej udzielanej na etapie sądowym<sup>13</sup>.

### 3. Pomoc prawna w demokratycznym państwie prawnym

Pierwszą z konstytucyjnych gwarancji, które stanowią źródło nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej, jest zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP). Ta klauzula generalna zawiera w sobie szereg norm postępowania, którymi powinien kierować się ustawodawca, chcąc wpisywać się swoimi działaniami w aksjologię Konstytucji. W kontekście tytułowego zagadnienia zakłada ona realizację wartości takich jak równość czy sprawiedliwość społeczna<sup>14</sup>. Temu przekonaniu dał wyraz Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając, iż „państwo prawne to takie, którego działalność opiera się na wartościach takich jak: zasada równości praw i równości wobec prawa, ochrony praw i wolności jednostki, sprawiedliwości”<sup>15</sup>. Zapewnienie przedsądowej pomocy prawnej stanowi instru-

9 Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 21 września 2000 r., III CZP 14/00.

10 Ł. Bojarski, *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003, s. 24.

11 Projekt „Prawo dla każdego” powstał w rządzie Ewy Kopacz w 2015 roku i zakłada utworzenie 1524 biura poradnictwa prawnego, które od 1 stycznia 2016 roku mają funkcjonować na obszarze powiatów w porozumieniu z gminami jako zadanie zleczone z zakresu administracji rządowej. Podstawą wdrażania nowego systemu jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255 z późn. zm.).

12 *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy...*, dz. cyt., s. 66.

13 S. Trociuk podkreśla, iż Konstytucja RP nie gwarantuje *expressis verbis* prawa podmiotowego do pomocy prawnej, zostało ono jednak wyinterpretowane z prawa do sądu, tj. z art. 45 konstytucji. Więcej na ten temat S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich...*, dz. cyt., s. 142.

14 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007, s. 5.

15 Wyrok NSA z dnia 5 września 2011 r., I OSK 1443/10. O pojęciu państwa prawa szerzej P. Tuleja, *Zastane pojęcie państwa prawnego (w:) S. Wronkowska (red.), Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 51–72.

ment służący wyrównaniu szans osób najuboższych w dostępie do ochrony ich interesów prawnych, łączy się zatem immanentnie z pojęciami równości praw, ale i równości wobec prawa (np. wobec organów administracji), do których nawiązano szerzej w dalszej części opracowania.

podmiotów, które wskażą beneficjentowi przed sądowej pomocy prawnej, jakie przysługują mu uprawnienia i instrumenty prawne w zaistniałej sytuacji. Na władzy publicznej ciąży zatem obowiązek realizacji wskazanych wartości i zadań poprzez zapewnienie równego i sprawiedliwego dostępu do



## Zapewnienie przedsądowej pomocy prawnej stanowi instrument służący wyrównaniu szans osób najuboższych w dostępie do ochrony ich interesów prawnych.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej z 2014 roku stwierdzono, iż w świetle art. 2 Konstytucji RP nie można dopuścić do sytuacji, w której status majątkowy stanowi przeszkodę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości bądź w obronie praw i interesów obywateli<sup>16</sup>. Ponadto jedną z zasad pochodnych wynikających z zasady demokratycznego państwa prawnego jest zasada zaufania obywateli do państwa<sup>17</sup>, z której wynika, iż organy państwa będą działały (a zatem również tworzyły prawo) w sposób uwzględniający interes społeczny oraz interes obywateli. Oznacza to także zagwarantowanie udzielenia im należytej i wyczerpującej informacji<sup>18</sup>. Należy rozumieć przez to nie tylko informowanie o stanie faktycznym przez właściwe urzędy, ale także dostęp do

informacji prawnej bądź porady prawnej także dla osób najuboższych, które nie posiadają wystarczających środków do zapewnienia sobie wsparcia adwokata czy radcy prawnego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z zasady zaufania obywateli do państwa wynika, iż „ustawodawca nie powinien swoimi działaniami podważać ufności obywateli w sprawiedliwość i racjonalność swoich działań”<sup>19</sup>. Rozszerzając interpretację stanowiska TK, można przyjąć, że istnieje możliwość podważenia zaufania obywateli do państwa nie tylko poprzez niewłaściwe działanie, ale poprzez zaniechanie ustawodawcy (nieprzyjęcie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych), które także może budzić wśród obywateli uzasadnione poczucie niesprawiedliwości w związku z niezapewnieniem wszystkim odpowiedniej ochrony.

Należy domniemywać, że obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego, wskazania możliwych dróg rozwiązania problemu powinien gwarantować obywatelowi zapewnienie odpowiedniej troski ze strony państwa o jego interesy oraz ich właściwe zabezpieczenie. Takiemu założeniu przyświeca utworzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, zgodnie z którym każdy potrze-

16 Zob. <http://bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/070522u1uz.pdf> (dostęp: 23.10.2015).

17 Wynika to z wyroku z dnia 20 grudnia 1999 r., K 4/99, w którym TK stwierdził, iż „zasada zaufania obywateli do państwa wynika wprost z istoty ogólnej zasady demokratycznego państwa prawnego i należy do niekwestionowanego kanonu tej zasady”.

18 Ź. Skrenty, *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9. Zob. szerzej: wyrok WSA w Warszawie z 8 grudnia 2010 r., VIII SA/Wa 640/10.

19 W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 2 Konstytucji...*, dz. cyt., s. 4.

bujący<sup>20</sup> powinien mieć zagwarantowany dostęp do informacji prawnej na etapie przedsądowym w dowolnej sprawie. Ustawa kładzie jednak szczególny nacisk na udzielenie pomocy prawnej w toczących się postępowaniach administracyjnych, ponieważ w myśl regulacji z zakresu przedmiotowego pomocy prawnej wyłączono sporządzenie pism w toczących się postępowaniach przygotowawczych, sądowych oraz sądownoadministracyjnych. Pomoc prawna w ramach postępowania administracyjnego nie może jednak spoczywać na organie administracji, który powinien ograniczyć się w ramach swoich obowiązków do udzielenia stronie należytej i wyczerpującej informacji (np. o przysługujących stronie środkach zaskarżenia), jednakże bez świadczenia doradztwa prawnego<sup>21</sup>.

Gwarancją wynikającą z zasady zaufania obywateli do państwa są art. 8–19 k.p.a<sup>22</sup> oraz art. 10 ust. 3 europejskiego Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej<sup>23</sup>. Przepisy te stanowią o konieczności prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników względem władzy publicznej, udzielenia przez urzędnika informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych sprawy, a także porady dotyczącej sposobu postępowania w sprawie wchodzącej w zakres jego działania oraz pożą-

danego sposobu rozstrzygnięcia danego problemu. Weryfikacja realizacji tych zadań, ciążących na organach władzy publicznej jest niewątpliwie trudna do przeprowadzenia. Dowodem na to jest choćby nieokreślenie skutków prawnych nieudzielenia informacji faktycznej lub prawnej przez organ do tego zobowiązany<sup>24</sup>. W związku z tym możliwość nieodpłatnej pomocy prawnej w ramach funkcjonowania punktów porad prawnych z pewnością wpisywałaby się w realizację zasady zaufania obywatela do państwa. Taka alternatywa jest szczególnie istotna w przypadku osób ubogich, ponieważ to właśnie ich interes faktyczny i prawny powinien podlegać szczególnej ochronie ze strony państwa.

#### 4. Zakaz dyskryminacji ze względu na status majątkowy

Prawo do uzyskania nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej wynika także z zasady równości wyrażonej w art. 32 Konstytucji RP oraz zakazu dyskryminacji (art. 32 ust. 2). Należy nadmienić, iż łączą się one i pozostają w ściślejszej relacji z zasadą sprawiedliwości, czemu wyraz wielokrotnie dawał Trybunał Konstytucyjny w swoich orzeczeniach, wypowiadając się na temat nadrzędności pojęcia sprawiedliwości<sup>25</sup>, niearbitralnego kryterium różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych<sup>26</sup>, czy kumulacji tych wartości.

Artykuł 32 Konstytucji RP stanowi o równości wobec prawa (ust. 1) oraz zakazie dyskryminacji w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym (ust. 2), nie wymieniając katalogu przesłanek, ze względu na które wykluczone są akty dyskryminujące. Jednak za aktualne należy uznać twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, który stanął na stanowisku, iż „zakaz dyskryminacji w połączeniu z zasadą państwa prawa daje podstawę do niedyskryminacji z jakiegokolwiek przyczyny”<sup>27</sup>. Należy przy tym zauważyć, że brak wyliczenia tych przesłanek i użycie formuły „jakiegokolwiek przyczyny” jest wyrazem

20 Katalog beneficjentów nieodpłatnej pomocy prawnej został ujęty w art. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Składa się z 7 kategorii podmiotów, którym przysługuje pomoc prawna. Są nimi: pobierający świadczenia z pomocy społecznej w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, posiadacz Karty Dużej Rodziny, kombatant, weteran wojenny, osoba przed 26. oraz po 65. roku życia, a także taka, która znalazła się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej.

21 G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010, s. 132.

22 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 30, poz. 168 z późn. zm.).

23 Kodeks dobrej praktyki administracyjnej, zatwierdzony przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r., jest aktem niewiążącym, mającym charakter zaleceń, <http://www.ombudsman.europa.eu/pl/resources/code.faces#/page/1> (dostęp: 10.1.2017).

24 G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, dz. cyt., s. 134.

25 Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87.

26 Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2001 r., SK 26/01.

27 Wyrok TK z dnia 8 maja 1990 r., K 1/90.

konsensusu wypracowanego w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nad aktualnym brzmieniem art. 32<sup>28</sup>. Ponadto trzeba także nadmienić, że rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustrojodawcę nie znajduje swojego odzwierciedlenia w aktach prawa międzynarodowego, które każdorazowo zawierają katalog przesłanek antydyskryminacyjnych. Tak jest zarówno w art. 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolno-

ści głośu<sup>32</sup>. W kontekście tytułowego zagadnienia na szczególną uwagę zasługuje wyeksponowanie dwóch pierwszych elementów, ale także znaczenia równości materialnej. Równość rozumiana jako zapewnienie każdemu jednakowych szans osiągnięcia celów<sup>33</sup> powinna znajdować swoje odzwierciedlenie w odpowiednich podstawach prawnych. W kontekście nieodpłatnej pomocy prawnej należy przez to rozumieć umożliwienie wszystkim równo-



## Prawo do równego traktowania oznacza także prawo do równej ochrony interesów jednostki.

ści<sup>29</sup> (EKPC), art.1 Protokołu nr 12 do EKPC, art. 21 Karty praw podstawowych<sup>30</sup>, a także art. 26 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>31</sup>. Na marginesie należy dodać, iż w kontekście dostępu do pomocy prawnej dla osób najuboższych największą doniosłością cieszy się niewątpliwie załączenie nr R(93)1 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 8 marca 1993 r. dla państw członkowskich UE, dotyczące skutecznego dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości osób w sytuacji wielkiego ubóstwa, którego wydanie potwierdza tendencję objęcia jak najszerzą ochroną osób, które mogłyby doświadczyć dyskryminacji na tle majątkowym.

W doktrynie podkreśla się, iż zasadę równości należy rozpatrywać pod kątem trzech wymiarów, tj. równości społecznej, równości szans oraz rów-

go dostępu do prawa bez względu na jakąkolwiek przyczynę, w tym status majątkowy. Należy przyznać słuszość jednemu z przedstawicieli doktryny, który stwierdził, iż „status majątkowy nie może być przeszkodą w dostępie do wymiaru sprawiedliwości lub w obronie praw i interesów obywateli”<sup>34</sup>. Oznacza to, iż państwo, będące świadome wysokich kosztów usług prawnych na rynku, powinno wyrównawczo uprzywilejować tych, których nie stać na ich opłacenie, poprzez utworzenie systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Wówczas prawo do równego traktowania oznacza także prawo do równej ochrony interesów jednostki. Równość materialna zakłada natomiast zakaz zachowań dyskryminujących w obszarze podmiotów prawa wyodrębnionych ze względu na daną cechę istotną<sup>35</sup>, np. sytuację majątkową. Za dyskryminację

28 Przyjęte rozwiązanie wynikało z kontrowersji wokół utworzenia zamkniętego katalogu przesłanek w trakcie prac nad brzmieniem konstytucji. Zob. szerzej: L. Garlicki, *Komentarz do art. 32* (w:) tegoż (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, dz. cyt., s. 5.

29 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61 poz. 284).

30 Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.

31 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

32 M. Masternak-Kubiak, *Prawo do równego traktowania* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 119.

33 J. Kusiak, *O (nie)równości społecznej*, <http://erazm.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2009/12/O-nierownosci-spoecznej.pdf> (dostęp: 5.11.2015).

34 P. Mijał, *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, <http://www.fupp.org.pl/down/EP-12-2012-s42-45.pdf> (dostęp: 20.10.2015).

35 M. Maternak-Kubiak *Prawo do równego traktowania...*, dz. cyt., s. 122.

należy zatem uznać takie zachowanie, które opiera się o nieusprawiedliwione zróżnicowanie traktowania ze względu na tę właśnie cechę. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, „nierówne traktowanie obywateli występuje wówczas, gdy różnice te nie są usprawiedliwione; za sprawiedliwe można je uznać, gdy stosowana jest ta sama miara wobec wszystkich zainteresowanych otrzymaniem danych dóbr oraz jeżeli ich potrzebom i interesom poświęconą jest jednakowa uwaga”<sup>36</sup>. I tak w przypadku przedsądowej porady prawnej brak odpowiednich środków na jej sfinansowanie wśród najuboższych nie powinien wpływać na brak możliwości uzyskania dostępu do pomocy prawnej.

z ograniczonym dostępem do pomocy prawnej dla najuboższych warstw społecznych.

### 5. Przedsądowa pomoc prawna a prawo do sądu

Pomimo iż art. 45 Konstytucji RP zdaje się nie pozostawiać wątpliwości co do tego, że stanowi o uprawnieniu dostępu do drogi sądowej<sup>37</sup> i tym samym ogranicza się do postępowań sądowych, należy rozważyć, czy w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) wykładnia prawa do sądu nie będzie ewoluować w stronę zapewnienia ze strony tego przepisu coraz szerszej ochrony<sup>38</sup>. Ta zaś mogłaby się „rozciągnąć” także na



## Rozszerzenie katalogu świadczeniodawców bezpłatnej pomocy przedsądowej może stanowić skuteczny instrument w walce z ograniczonym dostępem do pomocy prawnej dla osób najuboższych.

Ustawa wprowadzająca od 2016 roku system nieodpłatnego poradnictwa prawnego, funkcjonującego pod zarządem powiatów we współpracy z gminami, opiera się na pracy adwokatów i radców prawnych, a także organizacji pozarządowych. Ponadto regulacja ta nie odnosi się do działalności instytucji, które przed 2016 rokiem świadczyły bezpłatną pomoc prawną. Choć relacja i podział zadań między tymi dwoma grupami podmiotów nie zostały jeszcze uregulowane w drodze ustawowej w sposób całościowy i podnoszone są krytyczne głosy o braku jednolitego ujęcia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, to z pełnym przekonaniem należy stwierdzić, iż rozszerzenie katalogu świadczeniodawców bezpłatnej pomocy przedsądowej jest dobrą tendencją stanowiącą skuteczną walkę

ochronę przedsądową. Instytucja pełnomocnictwa z urzędu występuje wyłącznie na etapie sądowym, a zatem wówczas, gdy mamy już do czynienia z sytuacją sporu. Za słuszne należy uznać stwierdzenie, że udzielanie porad prawnych na etapie przedsądowym również służyłoby ułatwieniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a także wpłynęłoby na ograniczenie zaangażowania sądu w rozpatrywanie oczywiście bezzasadnych spraw<sup>39</sup>. O bliskiej korelacji dostępu do przedsądowej pomocy prawnej oraz do wymiaru sprawiedliwości wypowiedział się tak

<sup>36</sup> Orzeczenie TK z dnia 3 marca 1987 r., P 2/87.

<sup>37</sup> Szerzej M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, *Prawo do sądu* (w:) A. Florczak, B. Bolechów (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006.

<sup>38</sup> Zob. szerzej: *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy...*, dz. cyt., s. 32.

<sup>39</sup> P. Mijał, *Nieodpłatna pomoc...*, dz. cyt.



że w 2013 roku podsekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości w odpowiedzi na interpelację poselską, stwierdzając, iż „dostęp do pomocy prawnej na etapie przedsądowym powiązany jest z zagadnieniem rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który to wymóg ma swoje oparcie w dokumentach międzynarodowych”<sup>40</sup>.

prawnego”<sup>44</sup>. Skłaniając się ku stanowisku trybunalskiemu, należy założyć, że udzielenie odpowiedniej pomocy przedsądowej ułatwia bądź w ogóle umożliwia skorzystanie z prawa dostępu do sądu, a w konsekwencji – prawa do wyroku sądowego. Z drugiej strony może stanowić odpowiednie narzędzie do walki z nadmierną ilością spraw, które wpływają



## Trybunał Konstytucyjny określił prawo do sądu jako »jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa prawnego«.

Choć na prawo do sądu składa się wiele elementów, takich jak prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury przed nim<sup>41</sup>, do wyroku sądowego, ale także egzekwowania orzeczenia sądowego<sup>42</sup>, należy uznać, że nie jest to katalog zamknięty. Temu przekonaniu dał wyraz Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że „z art. 45 Konstytucji wynika jednoznacznie wola ustrojodawcy, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres sprawy, przy czym z zasady demokratycznego państwa prawnego płynie dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu”<sup>43</sup>. Ponadto TK określił prawo do sądu jako „jedno z fundamentalnych założeń demokratycznego państwa

do sądów. Działoby się tak poprzez próbę rozwiązania sporu metodami pozasądowymi, co także wpłynęłoby znacząco na odciążenie wymiaru sprawiedliwości<sup>45</sup>. Stanisław Trociuk, dokonując analizy źródeł prawa polskiego, jak i międzynarodowego dotyczących prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, stwierdził, iż w kontekście tych przepisów należy wysnuć wnioski, że „pojęcie »pomoc prawna« obejmuje nie tylko fazę wnoszenia sprawy do sądu oraz postępowania przed tym sądem i postępowania egzekucyjnego, lecz również fazę postępowania przedsądowego (udzielenie porady prawnej, przekazanie informacji prawnej itp.)”<sup>46</sup>. Dowodem na rozszerzającą interpretację prawa do sądu również na płaszczyźnie unijnej jest regulacja art. 47 Karty praw podstawowych, która stanowi o tym, iż „każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej (...)”<sup>47</sup>. Taka formuła jest *novum* wśród innych aktów prawnomiędzynarodowych, które gwarantują wprawdzie prawo do sądu, jednak nie wspominają o „prawie do porady prawnej”.

W systemie Rady Europy także można zauważyć tendencję, która postrzega art. 6 EKPC (prawo do sądu) w sposób szeroki i zdaje się zmierzać w stronę

40 Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 20306 w sprawie systemowej pomocy prawnej, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=7FCE8F8D> (dostęp: 30.11.2015).

41 M. Jaworska, *Prawo do sądu* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 128–129; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 110–113.

42 M. Jaworska, *Prawo do sądu...*, dz. cyt., s. 129, za: M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2010, s. 133.

43 Wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., P. 6/01.

44 Wyrok TK z dnia 7 stycznia 1992 r., K 8/91.

45 Zob. szerzej: P. Mijał, *Nieodpłatna pomoc...*, dz. cyt.

46 S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich...*, dz. cyt., s. 144.

47 Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391.



objęcia pomocy pozasądowej gwarancjami prawa do sądu<sup>48</sup>. Mowa tutaj o pomocy prawnej na etapie postępowania przygotowawczego czy w ramach przesłuchania przez policję<sup>49</sup>. Obserwując kierunek, który nakreśla orzecznictwo strasburskie, należy mieć nadzieję na percepcję ujęcia prawa do sądu w znaczeniu możliwie najszerszym także przez sądy polskie.

## 6. Nieodpłatna pomoc prawna a wolności i prawa ekonomiczne i socjalne

Ostatnią grupą konstytucyjnych źródeł nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądownym są przepisy dotyczące wybranych wolności i praw ekonomicznych i socjalnych. Pierwszą z regulacji jest art. 67 Konstytucji RP, stanowiący o prawie obywatela do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także obywatela pozostającego bez pracy nie z własnej woli i niemającego innych środków utrzymania<sup>50</sup>. Na tej podstawie tworzy się zatem druga grupa uprawnionych, obok osób najuboższych, które mogą stać się beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że przez zabezpieczenie społeczne należy rozumieć „całokształt świadczeń, jakie – ze środków publicznych – są przyznawane obywatelowi będącemu w potrzebie”<sup>51</sup>. Z powyższego szerokiego rozumienia tego pojęcia nie wynika katalog świadczeń, które władza publiczna powinna obywatelowi zapewnić. Konstytucja także nie określa form, w jakich to zabezpieczenie społeczne należy realizować<sup>52</sup>. Historyczne ujęcie zabezpieczeń społecznych każe

upatrywać ich źródeł w dwóch aspektach, tj. tradycji ubezpieczeniowej oraz prawie ubogich<sup>53</sup>. Drugi z elementów umożliwia wpisanie nieodpłatnej pomocy przedsądowej w realizację art. 67 Konstytucji RP, poprzez zapewnienie osobom pobierającym świadczenia z opieki społecznej przedsądowego i bezpłatnego poradnictwa prawnego.

Do elementów zabezpieczenia społecznego należą m.in. ubezpieczenia społeczne, zaopatrzenie społeczne oraz pomoc społeczna<sup>54</sup>. Jak wskazuje Agata Witkowska, jednym z komponentów tej trójce w myśl ustawy o pomocy społecznej<sup>55</sup> jest tzw. poradnictwo specjalistyczne, w tym poradnictwo prawne<sup>56</sup>. Potwierdza to także art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej<sup>57</sup>. Stanowi on, iż nieodpłatna pomoc prawna przysługuje osobie uprawnionej, której w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Mogą to być zatem obywatele, którzy zgodnie z art. 67 Konstytucji RP pobierają świadczenia z pomocy społecznej w związku z niezdolnością do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo, czy też pozostawaniem bez pracy nie z własnej woli oraz nieposiadaniem środków utrzymania.

53 G. Uścińska, Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. *Studium porównawcze*, Warszawa 2005, s. 52.

54 J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006, s. 30. Na temat tego podziału wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny, m.in. w wyroku z dnia 19 listopada 1996 r., K 7/95.

55 O uzupełniającej roli pomocy społecznej w systemie zabezpieczeń społecznych więcej B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 403. Autor podkreśla, iż celem takiej pomocy jest przede wszystkim zapewnienie każdemu minimum bezpieczeństwa społecznego. Przynajmniej ponadto stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w jednym z wyroków odniósł się do zakresu i form zabezpieczenia społecznego, stwierdzając, że wszelkie podejmowane w tym przedmiocie regulacje muszą opierać się na zasadach sprawiedliwości społecznej i równości (s. 404.).

56 A. Witkowska, *Przegląd przepisów...*, dz. cyt., s. 10–11.

57 Por. przypis 20.

48 Zob. szerzej: Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy..., dz. cyt., s. 33.

49 Tamże.

50 Zob. szerzej: P. Kuczma, *Prawo do zabezpieczenia społecznego* (w:) M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona...*, dz. cyt., s. 598.

51 L. Garlicki, *Komentarz do art. 67 (w:) tegoż (red.) Konstytucja Rzeczypospolitej...*, dz. cyt., s. 3.

52 K. Kolański, *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001, s. 134.

Ponadto jednym z beneficjentów świadczeń pomocy prawnej zgodnie z ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej jest także osoba fizyczna, która ukończyła 65 rok życia – a zatem mogą być to także osoby, które pobierają świadczenia emerytalne i w związku z tym także im państwo gwarantuje dodatkowe świadczenia. Z tego względu należy uznać, że zapewnienie przedsądowej pomocy prawnej może być, przy spełnieniu przesłanek określonych we wskazanych powyżej ustawach, jedną z gwarancji realizacji zabezpieczenia społecznego<sup>58</sup>.

Należy rozważyć, czy obok prawa do zabezpieczenia społecznego, które stanowi niewątpliwą podstawę prawną wprowadzenia gwarancji nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej, można wskazać także na prawo do własności (art. 64 Konstytucji RP) oraz obowiązek władz publicznych polegający na ochronie konsumentów (art. 76 Konstytucji RP). Pierwsza z regulacji wraz z przepisami ustrojowym zawartymi w art. 21 i 22 Konstytucji RP tworzy kanon ochrony prawa własności<sup>59</sup>. Jednakże to art. 64 jest prawem podmiotowym, które w kontekście dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej odgrywa zasadniczą rolę. Z punktu widzenia tytułowego zagadnienia art. 64 Konstytucji RP jest podstawą do utworzenia systemu stojącego na straży zapewnienia ochrony przysługującej wszelkim prawom o znaczeniu majątkowym, w tym również prawom na dobrach niematerialnych<sup>60</sup>. Na ustawodawcy ciąży obowiązek zagwarantowania instrumentów

umożliwiających każdemu skuteczną obronę przed działaniami, jak i zaniechaniami ustawodawcy lub jakichkolwiek organów, które na podstawie prawa wydają wiążące decyzje. W to funkcjonalne ujęcie art. 64 mogłaby wpisywać się idea utworzenia systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. W jego ramach świadczone by wsparcie m.in. w zakresie ochrony – zarówno prawa do własności, jak i innych praw majątkowych czy prawa dziedziczenia. Wydaje się jednak, iż art. 64 nie może stanowić samodzielnej i wyłącznej podstawy tworzenia punktów poradnictwa prawnego. Jest natomiast uzupełnieniem katalogu funkcji, ze względu na które poradnictwo prawne powinno działać. Artykuł 64 ust. 2 Konstytucji RP wprost stanowi, że wszystkie prawa majątkowe wymienione w tym przepisie podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Za słuszne należy zatem uznać stwierdzenie, iż „na ustawodawcy zwykłym spoczywa tym samym nie tylko obowiązek pozytywny ustanowienia przepisów i procedur udzielających ochrony prawnej prawom majątkowym, ale także obowiązek negatywny powstrzymywania się od przyjmowania regulacji, które owe prawa mogłyby pozbawiać ochrony prawnej lub też ochronę tę ograniczać”<sup>61</sup>.

Artykuł 76 Konstytucji RP także może w sposób pośredni stanowić o konieczności zagwarantowania dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej. Regulacja ta przewiduje, iż na władzach publicznych ciąży obowiązek ochrony konsumentów<sup>62</sup> – z założenia słabszej strony stosunku prawnego względem przedsiębiorcy<sup>63</sup>. To zadanie nałożone na państwo zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w przypadku, gdy konsumentem jest osoba uboga, często jednocześ-

58 S. Trociuk, *Pomoc prawna dla osób ubogich...*, dz. cyt., s. 142.

59 S. Jarosz-Żukowska, *Gwarancja ochrony własności i innych praw majątkowych*, [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53675/29\\_Sylwia\\_Jarosz\\_Zukowska.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53675/29_Sylwia_Jarosz_Zukowska.pdf) (dostęp: 1.12.2015). Na temat relacji art. 20 oraz 21 Konstytucji RP względem art. 64, a także interpretacji pojęcia własności w ramach poszczególnych gałęzi prawa zob. szerzej: S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności...*, s. 251–270; R. Illinicz, *Formy własności w Konstytucji RP z 1997 r.* (w:) K. Skotnicki (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006, s. 125.

60 A. Frankiewicz, *Konstytucyjna regulacja własności w Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/34397/0012.pdf> (dostęp: 1.12.2015).

61 Tamże. Autorka nawiązuje tu do wyroku TK z dnia 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, i dodaje ponadto, iż ochrona własności powinna być rozumiana także jako zadanie, przed którym stoi ustrojodawca. Miałoby ono polegać na odpowiednim zapewnieniu wolności jednostki w określonej dziedzinie stosunków prawnych.

62 Zgodnie z art. 22 kodeksu cywilnego za konsumenta należy uznać osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

63 E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 10.

nie mniej świadoma swoich praw, która nie ma wystarczających środków na uzyskanie profesjonalnej porady prawnej w sytuacji, która zagraża jej interesowi. W świetle standardów prawa polskiego, jak i międzynarodowego przysługuje jej jednak prawo do uzyskania odpowiedniej informacji konsumenckiej<sup>64</sup>. Obecnie funkcjonuje system poradnictwa realizowany przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz biura miejskich i powiatowych rzeczników konsumentów. Społeczna świadomość tego, iż istnieje możliwość uzyskania w tych

głoby doprowadzić do wcześniejszego rozwiązania konfliktu na linii konsument – przedsiębiorca.

## 7. Podsumowanie

Zagadnienie przed sądowej bezpłatnej pomocy prawnej nie doczekało się kompleksowej regulacji w systemie prawa polskiego. Pierwszą próbą usystematyzowania tej materii na szczeblu centralnym, które służyłoby wsparciem prawnym na etapie przed wdaniem się w spór, jest ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej,



## Należy postulować wdrażanie systemu poradnictwa prawnego, w ramach którego pomoc prawna byłaby świadczona w związku z podejrzeniem np. zastosowania nieuczciwych praktyk rynkowych przez przedsiębiorców czy wprowadzenia w błąd.

punktach bezpłatnej porady w dziedzinie obrotu konsumenckiego, jest niewielka. Należy zatem postulować, by biura nieodpłatnej pomocy prawnej podejmowały współpracę z rzecznikami bądź kierowały do nich petentów. Dzięki takiemu wzajemnemu wsparciu doszłoby do wypracowania modelu komunikacji między tymi podmiotami, który służyłby realizacji obowiązku wyrażonego w art. 76 Konstytucji. Należy uznać zatem, iż w tym kontekście aktualizuje się konieczność wdrażania systemu poradnictwa prawnego, w ramach którego świadczone by pomoc prawną w związku z podejrzeniem np. zastosowania nieuczciwych praktyk rynkowych przez przedsiębiorców, wprowadzenia w błąd czy zawarcia umowy na odległość. Takie rozwiązanie znacznie zmniejszyłoby ilość sporów konsumenckich w sądach i mo-

która weszła w życie 1 stycznia 2016 roku. Z niniejszych rozważań wypływa wniosek, iż konieczność zapewnienia dostępu do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych niewątpliwie jest problemem rangi konstytucyjnej. Na podstawie przeprowadzonych analiz należy stwierdzić, iż żadna z przedstawionych regulacji nie odnosi się do tytułowej materii w sposób wyłączny oraz kompleksowy. Każdorazowo nawiązuje bowiem jedynie do wybranych aspektów nieodpłatnej pomocy prawnej. W świetle standardów międzynarodowych szczególną rolę pełni prawo do sądu (i wymiaru sprawiedliwości), które zdaje się ewoluować w stronę zapewnienia pomocy prawnej również na etapie przed sądowym, a także zasada równości i niedyskryminacji majątkowej. Ponadto zabezpieczenie pomocy prawnej osobom ubogim wpisuje się w ideę systemu zabezpieczeń społecznych. Dostęp do bezpłatnej porady prawnej może znaleźć swoje

64 Zob. szerzej: J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013.

źródło także w przepisach stanowiących o prawie do własności bądź ochronie konsumentów, jednak należy zauważyć, że nie wynika z nich jednoznacznie konieczność rozszerzenia gwarancji na osoby najuboższe.

Niniejsze rozważania wskazują, iż na ustawodawcy ciąży szereg zobowiązań w obszarze zapewnienia bezpłatnej pomocy prawnej. Ich źródłem są nie tylko artykuły umiejscowione w rozdziale drugim Konstytucji RP („Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”), ale także przepisy ustrojowe zawarte w jej art. 20–22. Reasumując rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej dla osób najuboższych, należy stwierdzić, iż nie należy traktować którejkolwiek z omówionych gwarancji jako wyłącznego prawa podmiotowego do uzyskania takiego wsparcia.

Uchwalenie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej pozwala jednak odnieść wrażenie, iż ustawodawca po latach prób wprowadzenia systemowych rozwiązań w tytułowej materii wyszedł naprzeciw oczekiwaniom ze strony obywateli, jak i organizacji i instytucji działających na rzecz wsparcia osób najuboższych. Tym samym wpiął się w realizację wartości wynikających z funkcjonowania państwa w oparciu o rządę prawa, a także rozpoczął proces realizacji zobowiązań w zakresie dostępu do przedsądowej pomocy prawnej wyrażonych w Konstytucji.

## Bibliografia

- Banaszak B., Preisner A. (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Bojarski Ł., *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003.
- Florczak A., Bolechów B. (red.), *Prawa i wolności I i II generacji*, Toruń 2006.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Izdebski H., Machińska H. (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
- Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2010.
- Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego*, Kraków 2006.
- Kolasiński K., *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*, Toruń 2001.
- Laszczyca G., Martysz C., Matan A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2010.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.
- Mijał P., *Nieodpłatna pomoc prawna jako realizacja prawa do sądu*, <http://www.fupp.org.pl/down/EP-12-2012-s42-45.pdf>.
- Skotnicki K. (red.), *Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Łódź 2006.
- Skrenty Ż., *Zaufanie obywateli do organów władzy publicznej w świetle orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny*, „Studia Lubuskie” 2013, t. 9.
- Uścińska G., *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Warszawa 2005.
- Węgrzyn J., *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012.
- Wronkowska S. (red.), *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2006.