Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

Artykuły

Studia Iuridica Lublinensia vol. XXV, 3, 2016
DOI: 10.17951/sil.2016.25.3.867

Małgorzata Stefaniuk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
malgorzata.stefaniuk@poczta.umcs.lublin.pl

Społeczna potrzeba nieodpłatnej pomocy prawnej – beneficjenci regulacji ustawowej

The Social Need for Free Legal Aid – Beneficiaries of Statutory Regulation

STRESZCZENIE

W dniu 5 sierpnia 2015 r. została uchwalona ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej. Prezentowane opracowanie jest poświęcone jednemu z najistotniejszych i najbardziej kontrowersyjnych zagadnień przyjętej regulacji – jej zakresowi podmiotowemu. Ocenie został poddany krąg beneficjentów ustawy – „osób uprawnionych" z punktu widzenia tego, czy przyjęte rozwiązania spełniają założone w projekcie ustawy cele, czyli zapewnienie pomocy prawnej na etapie przedsądowym osobom, które ze względu na sytuację materialną lub życiową nie mogą sobie pozwolić na zakup tego rodzaju usługi na wolnym rynku. Zwrócono też uwagę na kategorie osób, które nie zostały objęte ustawą oraz nie zaliczono ich do osób uprawnionych, a które mogłyby pokryć koszty porady prawnej. Ponadto skonfrontowano przyjęte w ustawie rozwiązania z wynikami badań empirycznych oraz podkreślono rolę kampanii informacyjnych mających na celu uświadomienie potrzeby korzystania z pomocy prawnika i dotarcie do zainteresowanych z komunikatem o punktach nieodpłatnej pomocy prawnej.

Słowa kluczowe: nieodpłatna pomoc prawna; etap przedsądowy; informacja prawna; edukacja prawna; osoby uprawnione; społeczna potrzeba

W dniu 5 sierpnia 2015 r. została uchwalona ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, na mocy której od 1 stycznia 2016 r. osoby uprawnione mogą korzystać ze zorganizowanego w celowy sposób systemu nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Tym samym doszło do wypełnienia istotnej luki w polskim systemie pomocy prawnej. Po odpłatną pomoc prawną (niezależnie od etapu postępowania) można się zwrócić do profesjonal-

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

nych, przygotowanych i uprawnionych do wykonywania tego zadania prawników, którzy za określone stawki udzielają tego rodzaju pomocy prawnej osobom jej potrzebującym. Nieodpłatna pomoc prawna ograniczała się dotąd jedynie do etapu postępowania sądowego (zgodnie z przepisami kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi) i choć podejmowano inicjatywy w tym zakresie (np. dni otwarte organizowane przez korporacje prawnicze czy działania w ramach studenckich poradni prawnych), to miały one charakter incydentalny albo były dostępne tylko w ośrodkach akademickich – nie tworzyły systemu.

Brakowało zatem regulacji, która zapewniałaby pomoc prawną na etapie przedsądowym „osobom, które nie są w stanie zakupić takiej usługi na wolnym rynku”[1]. Nieodpłatna pomoc prawna polega na tym, iż osoba potrzebująca porady prawnej i do niej uprawniona nie ponosi kosztów jej udzielenia, zaś osoba udzielająca tego rodzaju porady za swoje usługi otrzymuje wynagrodzenie od innego niż usługobiorca podmiotu organizującego tę pomoc (zazwyczaj od państwa)[2].

Kolejne rządy składały obietnice zajęcia się zagadnieniem nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym i chociaż powstawały projekty, to jednak (aż do sierpnia 2015 r.) nie dochodziło do zakończenia procesu legislacyjnego[3]. Powodem była nie tylko (jak najczęściej podnoszono) bariera finansowa[4], ale również zasada dyskontynuacji prac parlamentu oraz trudności w komunikacji między Ministerstwem Sprawiedliwości oraz Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej, które prowadziły odrębne prace[5].

Projekt ustawy, która została ostatecznie uchwalona, złożono do Sejmu w dniu 16 kwietnia 2015 r. jako pochodzący od rządu[6]. Z założenia miał to być kolejny etap budowy spójnego systemu pomocy obywatelom w ramach szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości i dotarcie z pomocą przedsądową do każdego powiatu[7].

---

[1] Wystąpienie posła R. Maciaszka. *Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, Warszawa 2015, s. 39.

[2] Na temat elementów składających się na koszty poradnictwa prawnego zob. bliżej: T. Schimanek, *Organizacyjne i finansowe uwarunkowania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*, red. Ł. Bojarski, P. Janik, E. Krześniak, M. Laskowska, G. Wiaderek, M. Ziółkowski, Warszawa 2014, s. 74–75.

[3] Na temat poszczególnych projektów zob. Ł. Bojarski, *Projekty ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego (2005–2012)*, [w:] *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej*..., s. 89–96. O wcześniejszych projektach, pochodzących zazwyczaj od partii, które reprezentowali, przypominali posłowie podczas debaty parlamentarnej. Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015*..., s. 41, 42, 50.

[4] Wystąpienie posła C. Grabarczyka, *ibidem*, s. 47.

[5] *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej*..., s. 46.

[6] Druk nr 3338, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016].

[7] Wystąpienie posła R. Maciaszka. *Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015*..., s. 39. Organizację nieodpłatnej pomocy prawnej na poziomie powiatowym

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

Ustawę rekomendowano jako instrument, który „wyeliminuje zjawisko wykluczenia z dostępu do usług prawniczych w Rzeczypospolitej Polskiej”[8]. Podczas prac ustawodawczych zgodnie podkreślano potrzebę uchwalenia ustawy w tym przedmiocie[9], podnosząc jednocześnie, iż powinna ona powstać dużo wcześniej[10].

Wniesiony projekt opierał się na trzech „filarach”. Pierwszy i najważniejszy to nieodpłatna pomoc prawna na etapie przedsądowym, drugi był związany z edukacją prawną, zaś trzeci miało stanowić prawo do nieodpłatnej informacji prawnej[11]. Ostatecznie jednak część ustawy dotycząca przysługującej każdemu informacji prawnej, choć rekomendowana jako istotna dla społeczeństwa informacyjnego i zagwarantowania realizacji konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego[12], już na początkowym etapie procesu ustawodawczego nie znalazła akceptacji parlamentarzystów i została uznana za nieodpowiedni sposób realizacji założonego celu. Stwierdzono, że zamiast przewidzianej w projekcie infolinii telefonicznej lepszym rozwiązaniem byłaby ogólnodostępna strona internetowa[13]. Nie bez znaczenia była również informacja, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości równolegle trwały prace mające na celu uruchomienie tego rodzaju strony internetowej, która miała rozpocząć swoje działanie od 1 stycznia 2016 r.[14]

Po rezygnacji z uregulowań dotyczących informacji prawnej zakres przedmiotowy omawianej ustawy został więc ograniczony do dwóch sfer: regulacji zasad udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasad działania organów administracji w zakresie edukacji prawnej (art. 1)[15]. Należy podkreślić, że są to zagadnienia ściśle ze sobą powiązane, gdyż jedną z funkcji pomocy prawnej jest funkcja edukacyjna[16]. Powyższe potwierdzają wyniki badań empirycznych dotyczących poradnictwa

pozytywnie ocenił Prokurator Generalny. Pismo Prokuratora Generalnego z dnia 5 maja 2015 r., PG.VIIG025/119/15, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016]. Przykładowo w powiecie lubelskim od 1 stycznia 2016 r. system nieodpłatnej pomocy prawnej działa w sześciu punktach: Bychawie, Głusku, Jastkowie, Niemcach, Konopnicy, Bełżycach. Zob. www.powiat.lublin.pl/aktualnosci/nieodpłatna-pomoc-prawna.html [dostęp: 17.02.2016].

[8] Wystąpienie posła C. Grabarczyka. *Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015*..., s. 47.

[9] Wystąpienie Ministra Sprawiedliwości B. Budki, *ibidem*, s. 38; wystąpienie poseł S. Prządki, *ibidem*, s. 44; wystąpienie posła T. Dziuby, *ibidem*, s. 48.

[10] Wystąpienie posła A. Romanka, *ibidem*, s. 50.

[11] Wystąpienie posła R. Maciaszka, *ibidem*, s. 40.

[12] Wystąpienie Ministra Sprawiedliwości B. Budki, *ibidem*, s. 38.

[13] Wystąpienie posła sprawozdawcy Roberta Maciaszka. *Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23 czerwca 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, s. 77.

[14] Wystąpienie posła sprawozdawcy R. Maciaszka, *ibidem*.

[15] Wydaje się, iż przepis ten nie jest spójny z ostateczną regulacją III rozdziału ustawy, w którym wskazano, że zadania w zakresie edukacji prawnej mogą wykonywać również podmioty inne niż organy administracji publicznej (art. 15 ust. 1 ustawy).

[16] Inaczej na tę kwestię patrzą: D. Woźniakowska-Fajst, M. Stec, J. Śliwa, *Edukacja prawna – możliwości, szanse, bariery*, www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Obywatel_i_Prawo/Raport_Edukacja_Prawna_Obywateli.Pdf [dostęp: 17.02.2016].

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

prawnego i obywatelskiego[17]. Na podstawie pogłębionych wywiadów z osobami korzystającymi z pomocy prawnej ustalono, iż bezpłatne porady prawne spełniają nie tylko funkcję *stricte* prawną, polegającą na rozwiązywaniu problemów prawnych, ale również inne – z punktu widzenia beneficjentów tej pomocy – funkcje[18]. Jedną z nich jest funkcja edukacji prawnej, wyrażająca się w tym, że nawet jeżeli problem nie zostaje rozwiązany, to w rezultacie kontaktu z usługodawcą wielu respondentów deklaruje, że „na przyszłość będą mądrzejsi", będą wiedzieli, dokąd udać się po pomoc, na co zwrócić uwagę w interakcjach społecznych czy transakcjach handlowych. Zauważono także, iż przez pomoc prawną potrzebujące jej osoby nie tylko przyswajają sobie pewne pojęcia prawne, ale przede wszystkim zasady prawa. Jest to również okazja do nauki zgodnych z prawem sposobów prowadzenia sporów[19].

Spełniana niejako przy okazji korzystania z pomocy prawnej, funkcja edukacyjna powinna przyczynić się do wzrostu świadomości prawnej polskiego społeczeństwa, powszechnie ocenianej jako niska[20]. Z jednej strony pewne oczywiste fakty (chociażby dane na temat liczby uchwalanych przez polski parlament ustaw)[21] świadczą o ogromnej liczbie obowiązujących aktów normatywnych (do tego należy dołączyć rozporządzenia i inne akty niższego rzędu prawa krajowego oraz prawo międzynarodowe i unijne) powodujących zjawisko inflacji prawa[22],

[17] S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy*, Warszawa 2013. Na temat metodologii prowadzenia powyższych badań, w szczególności grup respondentów, zob. *ibidem*, s. 4.

[18] *Ibidem*, s. 127–128.

[19] *Ibidem*, s. 127. Pozostałe funkcje to: 1) funkcja odbudowywania zaufania do innych ludzi i instytucji publicznych, 2) funkcja aktywizacji obywatelskiej i osobistej, 3) funkcja odciążania (dociążania) wymiaru sprawiedliwości. *Ibidem*, s. 127–128. W sposób obrazowy powiązanie między nieodpłatną pomocą prawną a edukacją prawną pokazuje przygotowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości grafika, która przedstawia je jako dwa zazębiające się koła. Zob. https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/po/o-ustawie [dostęp: 17.02.2016].

[20] Na temat świadomości prawnej i prowadzonych w Polsce badań nad jej poziomem zob. bliżej: A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 100, 165–220 oraz podana tam literatura przedmiotu. Znaczący wkład w badanie świadomości prawnej miały zespoły badawcze wywodzące się ze środowiska akademickiego, działające pod kierunkiem M. Boruckiej-Arctowej, tyle że szeroko zakrojone badania w tym zakresie prowadzone były w latach 70. i 80. XX w. Od tamtej pory, jeżeli podnoszono kwestię świadomości prawnej, to jednak nie w sposób całościowy, ale zwykle w odniesieniu do jej poszczególnych elementów. Zob. zwłaszcza: *Sądy w opinii społeczeństwa polskiego*, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałecki, Kraków 2003; A. Turska, E. Łojko, Z. Cywiński, A. Kojder, *Społeczne wizerunki prawa*, Warszawa 1996.

[21] Przykładowo w VII kadencji Sejmu RP uchwalono 753 ustawy na 1300 projektów (w 2011 r. – 60; w 2012 r. – 134; w 2013 r. – 167; w 2014 r. – 186; w 2015 r. – 261). Dane statystyczne ze strony Sejmu RP, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/pracesejmu [dostęp: 17.02.2016].

[22] J. Guść, Hasło: *Inflacja prawa*, [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013, s. 74–77. Na temat skutków inflacji prawa zob. R. Piotrowski, *Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015, s. 384–392. Bliżej na temat nadmiaru prawa zob. A. Kojder, *Podstawy socjologii prawa*, Warszawa 2016, s. 269–273.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

z drugiej zaś przyjmuje się, iż nieodłączną kategorią porządku prawnego jest fikcja powszechnej znajomości prawa, z którą wiążą się daleko idące dla obywateli konsekwencje[23]. Wielu ludzi ma prawo czuć się zagubionymi w gąszczu przepisów prawnych, co ujawnia się w sytuacji wystąpienia problemu prawnego.

Należy jednak zauważyć, iż podwyższanie świadomości prawnej obywateli jest procesem rozłożonym w czasie, dlatego trudno spodziewać się spektakularnych i szybkich osiągnięć w tym zakresie. W przywołanych wyżej badaniach empirycznych z 2012 r. okazało się, iż nie odnotowano istotnych różnic w odsetku poprawnych odpowiedzi między korzystającymi i niekorzystającymi z pomocy prawnej, tyle że osoby niekorzystające z pomocy prawnej częściej wybierały odpowiedź „nie wiem"[24]. Powyższe badania nie muszą podważać hipotezy, że korzystanie z pomocy prawnej wpływa na podwyższenie poziomu świadomości prawnej. W toku udzielania porady prawnej jej beneficjenci bardziej uczą się (czego nie można lekceważyć) praktyki i procedury postępowania, niż poznają abstrakcyjne przepisy.

Wydaje się, że można w sposób uprawniony przewidywać, iż przyjęcie ustawowych rozwiązań dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej pozwoli (przynajmniej w pewnym stopniu) złagodzić obowiązywanie zasady *ignorantia iuris nocet*, zwłaszcza wobec tych podmiotów, dla których domniemanie znajomości prawa było fikcją w pełnym tego słowa znaczeniu.

Omówienie zagadnień, jakie uregulowała wspomniana ustawa, ze względu na ramy niniejszego opracowania będzie ograniczone do pierwszego filara i będzie dotyczyć wyłącznie osób uprawnionych do nieodpłatnej pomocy prawnej[25]. Określenie ich katalogu tak, by był adekwatny do celów regulacji, a więc „stworzenia mechanizmów umożliwiających dostęp do uzyskania porady prawnej przez osoby fizyczne, które z uwagi na swój status materialny lub sytuację życiową nie mają możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy prawnej"[26], był jedną z kluczowych kwestii w pracach nad ustawą. W uzasadnieniu projektu ustawy podkreślono, że

[23] Zdaniem G. Wierczyńskiego „nie ma wątpliwości, że współcześnie nie można wymagać, by ktokolwiek posiadł znajomość »obowiązującego prawa« w całości", co nie oznacza paraliżu współczesnych systemów prawnych. Zob. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 246.

[24] S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, op. cit.*, s. 54.

[25] Na odrębne opracowanie zasługują zwłaszcza zagadnienia z zakresu przedmiotowego nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 3 ustawy) oraz katalogu podmiotów do jej udzielania (art. 5 i 11 ust. 3 ustawy).

[26] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-23-15 [dostęp: 17.02.2016], s. 4. Na to, iż „Taka pomoc nie powinna być związana z ubóstwem, ale i pewną sytuacją społeczną", zwróciła uwagę E. Łętowska. Głos na konferencji zorganizowanej przez Naczelną Radę Adwokacką, dotyczącej systemu pomocy prawnej w Polsce. Por. *Rośnie zapotrzebowanie na pomoc prawną z urzędu*, „Dziennik Gazeta Prawna" 2012 (15 września).

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

starano się możliwie szeroko określić krąg beneficjentów ustawy w ten sposób, aby jednocześnie przeciwdziałać negatywnym procesom społecznym, zwłaszcza wykluczeniu społecznemu z powodu braku dostępu do pomocy prawnej[27].

W przyjętej regulacji nieodpłatna pomoc prawna przysługuje wyłącznie osobom fizycznym[28]. Podobne rozwiązania były też przewidziane w projektach z lat poprzednich, z wyjątkiem projektu z 2008 r., w którym proponowano włączenie do kręgu osób uprawnionych do pomocy także drobnych przedsiębiorców[29].

Wniesiony projekt w zakresie określenia kręgu beneficjentów ustawy nie został skonstruowany wyłącznie w oparciu o kryterium materialne[30]. Analiza poprzednich projektów pokazuje, że chociaż wysuwało się ono zdecydowanie na plan pierwszy (różnie określane, np. przez tzw. minimum egzystencji czy dochód uprawniający do otrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, łączony czasami z brakiem majątku), to przewidywano również kryteria niemajątkowe, np. w projekcie z 2005 r. była to sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną ochronę praw i interesów np. z powodu bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności czy sieroctwa[31].

Ostatecznie w uchwalonej ustawie jej zakres podmiotowy, czyli wskazanie „osób uprawnionych", obejmuje pięć kategorii (art. 4 ust. 1). Osobą uprawnioną jest, po pierwsze, osoba, której w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[32] i wobec której w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Kluczowy jest w tym zakresie art. 7 ustawy o pomocy społecznej, wymieniający przyczyny udzielania pomocy społecznej osobom i rodzinom. Do tych wskazanych w sposób nieenumeratywny przyczyn należą: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, przemoc w rodzinie, potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenie gospodarstwa domowego (zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych), trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomania, zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna.

[27] Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej…, s. 7.

[28] Argumenty przemawiające za pozostawieniem osób prawnych poza zakresem regulacji zob. bliżej: *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej*..., s. 52.

[29] *Ibidem*, s. 44.

[30] Bliżej na temat argumentów na rzecz i przeciwko wprowadzeniu ograniczeń o charakterze majątkowym zob. *ibidem*, s. 52–53.

[31] Ł. Bojarski, *op. cit.*, s. 90.

[32] T.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

Druga kategoria osób uprawnionych to osoby posiadające ważną Kartę Dużej Rodziny na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny[33]. Odnośnie do tej kategorii osób nie zgłaszano zastrzeżeń, iż powinny się one znaleźć wśród osób uprawnionych. Podobnie z trzecią i czwartą kategorią osób, a mianowicie tych, które uzyskały zaświadczenie, o którym mowa w ustawie z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego[34], a także osób posiadających ważną legitymację weterana albo legitymację weterana poszkodowanego, o których mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa[35].

W ostatecznej wersji ustawy do katalogu osób uprawnionych dołączono również osoby, które nie ukończyły 26. roku życia oraz osoby, które ukończyły 65 lat. W rządowym projekcie przewidziano wprawdzie wyodrębnienie kategorii osób uprawnionych ze względu na wiek, ale miało to dotyczyć wyłącznie seniorów po 75. roku życia. W wyniku prac ustawodawczych nie tylko obniżono wiek do 65 lat, co było spowodowane przede wszystkim faktem, iż jest to na ogół wiek przejścia na emeryturę (co może wiązać się z problemami dotyczącymi ubezpieczenia społecznego czy opieką społeczną), ale też dodano ludzi młodych do 26. roku życia (osoby rozpoczynające pracę zawodową są na rynku pracy zawsze w pozycji słabszej od pracodawcy)[36]. Biorąc pod uwagę kryterium wieku, przyjęte rozwiązania daleko odbiegają od wyników badań empirycznych z 2012 r., w oparciu o które stwierdzono, iż z pomocy prawnej (zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej) najczęściej korzystały i deklarowały największą liczbę problemów prawnych osoby w wieku średnim, między 30. a 50. rokiem życia, a więc w okresie najwyższej aktywności zawodowej[37].

Ostatnia kategoria osób uprawnionych dotyczy tych wszystkich, którzy w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znaleźli się w sytuacji zagrożenia lub ponieśli straty. Omawiana kategoria osób budziła wątpliwości zarówno na etapie zgłaszania opinii do projektu, jak i w toku prac ustawodawczych. Podnoszono zwłaszcza możliwość wystąpienia trudności w wykładni niezdefiniowanych w ustawie pojęć klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, co może prowadzić do udzielenia nieodpłatnej pomocy w sytuacjach nieuzasadnionych[38]. Należy zwrócić uwagę,

[33] Dz.U. z 2014 r., poz. 1863.

[34] Dz.U. z 2014 r., poz. 1206 z późn. zm.

[35] Dz.U., nr 205, poz. 1203.

[36] Wystąpienie poseł S. Prządki. *Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23 czerwca 2015*..., s. 80.

[37] S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, op. cit*., s. 17. Według cytowanych badań kobiety częściej niż mężczyźni korzystają z pomocy, ale jednocześnie deklarują mniejszą niż mężczyźni gotowość do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej. *Ibidem*, s. 89.

[38] Uwagi do rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

że podobne do wymienionych w obrębie tej kategorii powody są przyczynami uzyskania świadczenia z pomocy społecznej (zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa lub ekologiczna).

Nie ma wątpliwości, że w toku prac nad projektem krąg osób uprawnionych został znacznie poszerzony. Początkowo szacowano, iż ustawa obejmie swoim działaniem około 5 mln osób, a następnie – po wprowadzeniu szeregu poprawek – nawet 22 mln[39]. Głównym powodem tak znacznego poszerzenia kręgu uprawnionych było objęcie jej zakresem podmiotowym osób do 26. i po 65. roku życia.

Przyjęty katalog osób uprawnionych nie został skonstruowany według jednego kryterium. Podobnie jak w poprzednich projektach, zastosowano kryterium materialne (uprawnienie do uzyskania zasiłku z pomocy społecznej) uzupełnione innymi kategoriami osób, które według przekonania prawodawcy socjologicznego powinny mieć możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej w związku z wielodzietnością, pokrzywdzeniem w przeszłości w związku z działaniami wojennymi czy represjami politycznymi, zasługami, młodym lub starszym wiekiem, zagrożeniem lub statusem poszkodowanego[40].

Odpowiedzi na nasuwające się pytanie, czy decydującym kryterium nie powinny być jednak względy finansowe, nie pozwalają w sposób jednoznaczny udzielić wyniki powoływanych w uzasadnieniu projektu ustawy badań empirycznych (ze względu na ryzyko błędu, gdyż osób niekorzystających z pomocy prawnej zapytanych o powody takiego postępowania było jedynie 3,5%). Względy finansowe nie znalazły się na pierwszym miejscu wśród tych powodów. Najczęściej wymieniane było podjęcie dobrowolnych decyzji o samodzielnym znalezieniu wyjścia z problemów (30%) lub uznanie braku potrzeby takiej pomocy (28%). Dopiero na trzecim miejscu odpowiadano, iż „nie było mnie na to stać" (26%). Wskazywano również, że powodem była niechęć do opowiadania innym o swoich problemach (26%) czy zniechęcenie z powodu niemożliwości znalezienia takiej pomocy 12%[41]. Respondenci, zapytani o to, kto powinien mieć możliwość skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, odpowiedzieli, że przede wszystkim osoby ubogie (56% wśród korzystających z pomocy prawnej i 41% z niekorzystających), ale znaczny był także odsetek osób przekonanych o tym, że dostęp ten powinni mieć wszyscy (32% wśród korzystających i 49% wśród niekorzystających)[42].

---

informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, BSA V-021-160/15, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016], s. 4.

[39] Wystąpienie posła R. Maciaszka. *Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu RP w dniu 25 czerwca 2015 r. (trzeci dzień obrad)*, Warszawa 2015, s. 287.

[40] Powyższe zdarzenia, które są przesłanką statusu osoby uprawnionej, nie są badane przez osobę udzielającą nieodpłatnej pomocy prawnej, lecz opierają się na oświadczeniu osoby uprawnionej (art. 4 ust. 4 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej). Wzory oświadczeń stanowią załączniki do omawianej ustawy.

[41] S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *op. cit*., s. 152–153.

[42] *Ibidem*, s. 75.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

Powstaje również pytanie, czy w przyjętym katalogu osób uprawnionych nie pominięto przynajmniej niektórych kategorii osób, które powinny otrzymywać nieodpłatną pomoc prawną. Trudno nie zgodzić się z wątpliwościami, czy ustawą objęto rzeczywiście potrzebujących, gdyż nie wszyscy potencjalni klienci punktów nieodpłatnej pomocy prawnej korzystają z pomocy ośrodków pomocy społecznej[43]. Na niektóre kategorie osób pominiętych zwracano uwagę już podczas prac parlamentarnych, lecz postulatów tych nie uwzględniono. Dotyczy to w szczególności niepełnosprawnych[44] (w tym niedosłyszących i głuchoniemych[45]) i osób wymienionych w ustawie z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych[46].

Jako powód braku odrębnej kategorii osób niepełnosprawnych uznano, iż niepełnosprawność jest (o czym była wyżej mowa) powodem otrzymywania świadczenia z pomocy społecznej[47]. W ten sposób jednak nie objęto ustawą wszystkich niepełnosprawnych, ale wyłącznie tych, którzy korzystają z pomocy społecznej. Nie wydaje się, że jest to rozwiązanie właściwe. Można przypuszczać (kwestię tę należy monitorować), że w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej pojawią się osoby niepełnosprawne (np. z widoczną niepełnosprawnością), ale niepobierające zasiłku z pomocy społecznej. Powstanie wówczas dylemat, czy takiej osobie należy udzielić nieodpłatnej pomocy prawnej. W takiej sytuacji, jeżeli osoba udzielająca pomocy prawnej uzna, iż chce pomóc (np. ze względów moralnych), nie powinna wykazywać takiej osoby w „Karcie nieodpłatnej pomocy prawnej" i takiej pomocy udzielić poza godzinami pracy. Podobna sytuacja może mieć miejsce z innymi kategoriami osób pominiętych (np. ofiarami przemocy w rodzinie, które nie pobierają świadczeń z pomocy społecznej, nie posiadają Karty Dużej Rodziny i nie spełniają kryteriów wiekowych)[48].

Trudno nie zgodzić się z argumentem, że wśród osób uprawnionych mogą znaleźć się osoby, które wymieniono w ustawowym katalogu osób uprawnionych, a stać ich na skorzystanie z odpłatnej pomocy prawnej. Nie zawsze przecież osoby powyżej 65. roku życia, posiadające Kartę Dużej Rodziny, weterani czy represjonowani, są osobami o niskim statusie materialnym (choć jest to prawdopodobne).

Zasługującym na uwagę rozwiązaniem przyjętym w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej jest przewidziany w niej obowiązek monitorowania działania nowego systemu pomocy prawnej (art. 16 ust. 1–2) i jego „ob-

[43] *Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015*..., s. 41, 49.

[44] Wystąpienie poseł M. Pępek, *ibidem*, s. 48.

[45] Wystąpienie posła T. Makowskiego. *Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu RP w dniu 5 sierpnia 2015 r. (drugi dzień obrad)*, Warszawa 2015, s. 206.

[46] Dz.U. z 2015 r., nr 693. Taki postulat zgłosił poseł J. Lasota. *Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015*..., s. 51.

[47] Wystąpienie Ministra Sprawiedliwości B. Budki, *ibidem*, s. 52.

[48] W umowie na świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej udzielenie porad osobom nieuprawnionym może być jednym z powodów jej naruszenia, skutkującym jej rozwiązaniem.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

ligatoryjnej ewaluacji"[49]. Jest to szczególnie pożądane w przypadku ustawy nowej, która ma być elementem spójnego systemu pomocy prawnej. Stwierdzenie, jakie ustawa powoduje skutki, pozwoli na dokonanie ewentualnych zmian, które poprawią jakość prawa i pozwolą mu realizować założone cele, w szczególności umożliwią dostrzeżenie ewentualnych braków czy niewłaściwych rozstrzygnięć, jeżeli chodzi o katalog osób uprawnionych. Działanie ustawy w praktyce życia społecznego pozwoli na potwierdzenie lub zaprzeczenie przyjętym w cytowanych badaniach empirycznych z 2012 r. wnioskom w zakresie wyodrębnienia dwóch kategorii podmiotów, z jakimi mogą się zetknąć osoby udzielające nieodpłatnej pomocy prawnej, wymagających od nich różnego sposobu postępowania.

W badaniach tych wyodrębniono dwa typy osób korzystających z bezpłatnej pomocy prawnej, które określono jako „nieśmiałych petentów" i „świadomych klientów"[50]. Pierwszy typ to osoby ze skomplikowaną sytuacją życiową, szukające pomocy nie w odniesieniu do jakiegoś jednego problemu prawnego, ale całościowego rozwiązania, cechujące się niską świadomością prawną. Z kolei „świadomi klienci", przejawiający wyższą świadomość prawną, zwracają się z konkretnym, wymagającym rozwiązania problemem prawnym.

Na zakończenie warto zastanowić się nad potrzebą upowszechnienia w polskim społeczeństwie wiedzy na temat możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, poprzedzonej jednak przekonywaniem osób uprawnionych, że warto z takiej pomocy skorzystać. Okazuje się bowiem, że korzystanie z pomocy prawnika (niezależnie od tego, czy jest możliwość uzyskania pomocy nieodpłatnej) nie jest powszechne. Symptomatyczne są w tym zakresie badania przeprowadzone w grudniu 2008 r. na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, w których okazało się, że w ostatnich 5 latach poprzedzających badania tylko 14% respondentów korzystało z opinii prawnika, przy czym tylko 1% wskazał, że powodem były względy finansowe, zaś 99% odpowiedziało, że nie miało takiej potrzeby[51]. Pokazuje to, że Polacy nie mają nawyku korzystania z pomocy prawnika, co może powodować długotrwałe i czasami nieodwracalne skutki.

Wyniki badań empirycznych z 2012 r. pokazują również, iż respondenci – dotąd niekorzystający z pomocy mimo sytuacji problemowej – w 44% deklarowali chęć korzystania z niej, ale 22% stwierdziło, że nie sięgnęłoby po taką pomoc (14% nie potrafiło jasno się zdeklarować)[52].

---

[49] Głos posła R. Maciaszka na posiedzeniu Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 250) oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 352) z dnia 22 czerwca 2015 r., Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016], s. 16.

[50] S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, op. cit.*, s. 62–63.

[51] „Zawody prawnicze w opinii i doświadczeniu Polaków". Badania TSN OBOP przeprowadzone w grudniu 2008 r. na zlecenie Krajowej Rady Radców Prawnych, podaję za: A. Pieniążek, M. Stefaniuk, *op. cit.*, s. 275.

[52] S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, op. cit.*, s. 158.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

Istotnym skutkiem przyjętych rozwiązań w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej powinno być wykształcenie nawyku poszukiwania pomocy u specjalisty, czyli prawnika, na podobieństwo zwrócenia się do lekarza w razie choroby czy po to, by jej zapobiec. W wielu przypadkach zwrócenie się do prawnika na wstępnym etapie wystąpienia problemu prawnego może zapobiec skomplikowaniu sprawy i przechodzeniu na kolejne jej etapy oraz zaoszczędzić czasami znaczne koszty.

Odnośnie do kampanii informacyjnych możliwe jest skorzystanie z wielu form, jakie są współcześnie dostępne. Przede wszystkim konieczna jest jasna i przejrzysta informacja o punktach nieodpłatnej pomocy prawnej oraz miejscach i godzinach jej udzielania, przekazywana przez starostwa nie tylko na stronach internetowych, ale i na tablicach informacyjnych w starostwach, urzędach gminy czy w miejscach, gdzie spotykają się ludzie (np. w sklepach, na słupach ogłoszeniowych). Nie można zakładać, że wszyscy potencjalni beneficjenci ustawy mają dostęp do Internetu czy potrafią się nim posłużyć. Formą upowszechniania wiedzy na temat możliwości uzyskania pomocy prawnej mogą też być audycje telewizyjne czy ogłoszenia społeczne, artykuły w prasie (w tym w tzw. prasie kobiecej)[53]. Warunkiem jest jednak, aby przekazywana informacja była przejrzysta, zrozumiała i przypominała o obowiązku prawników do zachowania tajemnicy zawodowej.

BIBLIOGRAFIA

Bojarski Ł., *Projekty ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego (2005–2012)*, [w:] *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*, red. Ł. Bojarski, P. Janik, E. Krześniak, M. Laskowska, G. Wiaderek, M. Ziółkowski, Warszawa 2014.

Burdziej S., Dudkiewicz M., *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy*, Warszawa 2013.

Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga, red. Ł. Bojarski, P. Janik, E. Krześniak, M. Laskowska, G. Wiaderek, M. Ziółkowski, Warszawa 2014.

Druk nr 3338, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016].

Guść J., Hasło: *Inflacja prawa*, [w:] *Leksykon socjologii prawa*, red. A. Kociołek-Pęksa, M. Stępień, Warszawa 2013.

https://darmowapomocprawna.ms.gov.pl/po/o-ustawie [dostęp: 17.02.2016].

Kojder A., *Podstawy socjologii prawa*, Warszawa 2016.

Pieniążek A., Stefaniuk M., *Socjologia prawa. Zarys wykładu*, Warszawa 2014.

Piotrowski R., *Ustrojowe konsekwencje inflacji prawa*, [w:] *Leges ab omnibus intellegi debent. Księga XV-lecia Rządowego Centrum Legislacji*, red. W. Brzozowski, A. Krzywoń, Warszawa 2015.

Pismo Prokuratora Generalnego z dnia 5 maja 2015 r., PG.VII G 025/119/15, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016].

[53] Przykładowo tego rodzaju artykułu ukazał się w czasopiśmie „Tina" z 20 stycznia 2016 r.

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

Rośnie zapotrzebowanie na pomoc prawną z urzędu, „Dziennik Gazeta Prawna" 2012 (15 września).
Sądy w opinii społeczeństwa polskiego, red. M. Borucka-Arctowa, K. Pałecki, Kraków 2003.
Schimanek T., *Organizacyjne i finansowe uwarunkowania bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*, [w:] *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących. Zielona Księga*, red. Ł. Bojarski, P. Janik, E. Krześniak, M. Laskowska, G. Wiaderek, M. Ziółkowski, Warszawa 2014.
Sprawozdanie Stenograficzne z 92. posiedzenia Sejmu RP w dniu 13 maja 2015 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2015.
Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu RP w dniu 23 czerwca 2015 r. (pierwszy dzień obrad), Warszawa 2015.
Sprawozdanie Stenograficzne z 95. posiedzenia Sejmu RP w dniu 25 czerwca 2015 r. (trzeci dzień obrad), Warszawa 2015.
Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu RP w dniu 5 sierpnia 2015 r. (drugi dzień obrad), Warszawa 2015.
Turska A., Łojko E., Cywiński Z., Kojder A., *Społeczne wizerunki prawa*, Warszawa 1996.
Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. z 2014 r., poz. 1206 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o weteranach działań poza granicami państwa (Dz.U., nr 205, poz. 1203).
Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz.U. z 2014 r., poz. 1863).
Ustawa z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych (Dz.U. z 2015 r., nr 693).
Uwagi do rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, BSA V-021-160/15, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338 [dostęp: 17.02.2016].
Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-10-23-15 [dostęp: 17.02.2016].
Wierczyński G., *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015.
Woźniakowska-Fajst D., Stec M., Śliwa J., *Edukacja prawna – możliwości, szanse, bariery*, www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Obywatel_i_Prawo/Raport_Edukacja_Prawna_Obywateli.Pdf [dostęp: 17.02.2016].
www.powiat.lublin.pl/aktualnosci/nieodpłatna-pomoc-prawna.html [dostęp: 17.02.2016].
www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/page.xsp/pracesejmu [dostęp: 17.02.2016].

SUMMARY

On 5 August 2015 the law on free legal aid and on legal education was passed. The present study is devoted to one of the most significant and controversial problems in the adopted regulation, namely its subjective scope. The range of beneficiaries of this law – the entitled persons – was assessed from the standpoint of whether the adopted solutions fulfill the objectives stipulated in the bill in question: provision of legal aid at the pre-trial stage to persons who cannot, because of their financial or life status, afford to purchase this kind of services in the free market. The paper also discusses the categories of persons who are not covered by the law and those who are classified as entitled persons while they could pay the costs of legal advice. Furthermore, the solutions

Pobrane z czasopisma Studia Iuridica Lublinensia **http://studiaiuridica.umcs.pl**
Data: 23/11/2026 08:44:52

adopted in the law were compared with the results of empirical studies, and the role of information campaigns was emphasized: their aim is to make the persons concerned realize the need to use a lawyer's help and to inform those entitled about centers offering free legal aid.

Keywords: free legal aid; pre-trial stage; legal information; legal education; entitled persons; social need

UMCS