

RADCA PRAWNY

Zeszyty naukowe

nr 1(6)/2016



KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH



RADCA PRAWNY

Zeszyty naukowe

nr 1(6)/2016

KOLEGIUM REDAKCYJNE

- » redaktor naczelny – dr hab. prof. nadzw. UW., Mirosław Sadowski,
radca prawny
- » sekretarz redakcji – Zbigniew Romatowski, radca prawny

CZŁONKOWIE

- » dr Krzysztof Urbaniak, radca prawny
- » dr Jakub Zięty, radca prawny

REDAKTOR JĘZYKOWY

- » Marzena Lewandowski

RADCA PRAWNY

Zeszyty naukowe

nr 1(6)/2016



Kwartalnik naukowy

Warszawa 2016

RADA NAUKOWA

- » prof. zw. dr hab. Barbara Adamiak, sędzia NSA – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. zw. dr hab. Bogusław Banaszak – Uniwersytet Zielonogórski
- » dr hab. prof. nadzw. Arkadiusz Bereza – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. prof. nadzw. Rafał Blicharz – Uniwersytet Śląski
- » dr hab. prof. nadzw. Monika Calkiewicz – Akademia Leona Koźmińskiego
- » prof. Emilio Castorina – Università degli Studi di Catania (Włochy)
- » dr hab. prof. nadzw. Jerzy Ciapała – Uniwersytet Szczeciński
- » dr hab. Marcin Dyl – Uniwersytet Warszawski
- » dr hab. prof. nadzw. Kinga Flaga-Gieruszyńska – Uniwersytet Szczeciński
- » prof. zw. dr hab. Józef Frąckowiak, sędzia Sądu Najwyższego – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. zw. dr hab. Jan Grabowski, emeryt. Sędzia NSA – Uniwersytet Śląski
- » prof. zw. dr hab. Andrzej Jakubecki – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » prof. Jiří Jirásek – Uniwersytet w Ołomuńcu (Czechy)
- » prof. zw. dr hab. Andrzej Kidyba – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- » dr hab. prof. nadzw. Eryk Kosiński – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
- » prof. zw. dr hab. Tadeusz Kuczyński – Uniwersytet Wrocławski
- » dr hab. prof. nadzw. Grzegorz Łaszczycza – Uniwersytet Śląski
- » prof. zw. dr hab. Piotr Machnikowski – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. zw. dr hab. Elwira Marszałkowska-Krześ – Uniwersytet Wrocławski
- » prof. Vytautas Nekrošius – Vilniaus Universitetas
- » prof. zw. dr hab. Ewa Nowińska – Uniwersytet Jagielloński
- » prof. zw. dr hab. Włodzimierz Nykiel – Uniwersytet Łódzki
- » dr hab. Mirosław Pawełczyk – Uniwersytet Śląski
- » prof. Vasco Pereira da Silva – Universidade de Lisboa (Portugalia)
- » dr hab. prof. nadzw. Tomasz Pietrzykowski – Uniwersytet Śląski
- » prof. zw. dr hab. Stanisław Sołtysiński – Uniwersytet Adama Mickiewicza
- » dr hab. Rafał Stankiewicz – Uniwersytet Warszawski
- » prof. zw. dr hab. Janusz Strzępka – Uniwersytet Śląski
- » prof. Miruna Mihaela Tudorașcu – Uniwersytet Alba Julia (Rumunia)
- » prof. María de la Caridad Velarde Queipo de Llano – Universidad de Navarra (Hiszpania)
- » prof. zw. dr hab. Marek Wierzbowski – Uniwersytet Warszawski

SPIS TREŚCI

Od redakcji 7

ARTYKUŁY

Bogusław Sołtys

Czy i jak regulować specjalizacje zawodów świadczących pomoc prawną? 9

Rafał Stankiewicz

O niektórych obowiązkach związanych z organizacją i prowadzeniem kancelarii radcy prawnego wynikających z Regulaminu wykonywania zawodu radcy prawnego 29

Maria Grzymisławska-Cybulska, Anna Trela

Koncepcja nieodpłatnej pomocy prawnej a obowiązki radców prawnych wynikające z ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej 45

Tomasz Dauerman

Status prawno-podatkowy sportowca profesjonalnego w świetle orzeczeń organów podatkowych i sądów administracyjnych 71

Katarzyna Stradomska

Kilka uwag o czynie stypizowanym w art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji 95

Joanna Krakowiak

Kwalifikacja prawna terapii medycznych z użyciem komórek macierzystych – przyczynek do dyskusji 109

Marek Szymanowski

Zachowanie strony jako przyczyna przewlekłości postępowania cywilnego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sprawach polskich 119

Jakub Jan Zięty, Michał Mariański

Wykonywanie prawa głosu przez akcjonariuszy we Francji. Uwagi do polskich rozwiązań na tle dyrektywy 2007/36/WE 143

Tomasz Kozłowski

Wyłączenie arbitrażu w Rozporządzeniu Bruksela I (wersja przekształcona) w kontekście środków tymczasowych i orzecznictwa 163

ORZECZNICTWO**Grażyna J. Leśniak**

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 181

Eliza Maniewska

Orzecznictwo Sądu Najwyższego 201

Małgorzata Masternak-Kubiak

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego 223

Maria Grzymisławska-Cybulska¹, Anna Trela²

KONCEPCJA NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ A OBOWIĄZKI RADCÓW PRAWNYCH WYNIKAJĄCE Z USTAWY O NIEODPŁATNEJ POMOCY PRAWNEJ ORAZ EDUKACJI PRAWNEJ

ABSTRACT

The concept of free legal aid and legal advisers' duties arising from the Act on Free Legal Aid and Legal Education

The enactment on June 25, 2015, of the Act on Free Legal Aid and Legal Education (Dz.U. [*Journal of Laws*] of 2015, item 1255) constitutes a *de facto* crowning achievement of efforts spanning over the last ten years toward eliminating the loophole from the Polish legal order that the lack of regulations enabling natural persons of modest means to receive access to free pre-litigation legal aid financed by the state has undoubtedly created.

The legislators' intentions with regard to the statute discussed are elucidated within the standards set under international and European Union laws

- 1 Dr Maria Grzymisławska-Cybulska: dr nauk prawnych, adiunkt na Uniwersytecie SWPS w Poznaniu, radca prawny wpisany na listę OIRP w Poznaniu.
- 2 Dr Anna Trela: dr nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji UAM w Poznaniu, radca prawny wpisany na listę OIRP w Poznaniu.

concerning the realization of the right to a fair trial. The legitimacy of implementing this provision, which enables access to free-of-charge, professional counsel at the pre-litigation stage, in principle does not beg any reservations. Full acceptance of the solutions adopted by the legislators does, however, give rise to many concerns – in particular from the perspective of legal advisers who fulfill tasks regarding legal protection.

The enacted pieces of legislation will have a clear impact on the professional sphere of legal advisers. The impact will not only find expression in the scope of legal advisers' duties, but also influence the entire legal services market. By creating certain specific rules for rendering free-of-charge legal aid by lawyers who are not legal advisers (advocates or tax advisors), legislators do not guarantee the quality of the legal aid these entities render by releasing them from liability for actions taken, and thus do not provide the actual fulfillment of the aims adopted under the statute. The intention behind this article is to point to the basic solutions under the statute that bring about new and heretofore unknown obligations of legal advisers.

Keywords: legal adviser, free legal aid, legal advice, district, pre-litigation legal aid, profession of public trust

Słowa kluczowe: radca prawny, nieodpłatna pomoc prawna, poradnictwo prawne, powiat, pomoc prawna przedsądowa, zawód zaufania publicznego.

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach ustawodawca stosunkowo dużo czasu poświęcił na wdrożenie uregulowań, które w sposób wyraźny mają oddziaływać na sferę obowiązków radców prawnych. Bez wątplenia zasadniczą i budzącą najwięcej emocji zmianą stało się powierzenie radcom prawnym roli obrońcy w postępowaniu karnym. Niemniej wywołującym wątpliwości jest rozwiązanie służące realizacji prawa do sądu poprzez zagwarantowanie najuboższym nieodpłatnej pomocy prawnej. To na radcach prawnych i adwokatach spoczywa w głównej mierze urealnienie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej, którego sposób regulacji wywołuje wiele kontrowersji.

W literaturze, pojęcie pomocy prawnej jest rozumiane jako pomoc prawna udzielana przez państwo, ale także jako wszelka pomoc o charakterze prawnym obejmująca m. in. obowiązek organów do udzielania

informacji na temat sytuacji prawnej stron postępowania, działalność organizacji społecznych udzielających bezpłatnych porad i informacji na rzecz obywateli, a także pomoc udzielaną w ramach społecznej pomocy prawnej³. Ideą projektodawcy było stworzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej rozumianej szeroko, w którym główne zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej zostałyby określone w akcie mającym status *lex generalis*. Fakt rozproszenia przepisów i niejednolite zasady udzielania pomocy prawnej potwierdzały potrzebę stworzenia spójnej i przejrzystej koncepcji obejmującej udzielanie pomocy prawnej na etapie sądowym i przedsądowym (niezwiązanej z wniesieniem sprawy do sądu czy toczącym się postępowaniem).

Podkreślić należy, że zapewnienie pomocy prawnej przedsądowej wynika z prawa unijnego m. in. z Zalecenia Nr R (93)1 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych⁴, w którym odniesiono się m.in. do Rezolucji nr (76)5 o pomocy prawnej w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych, rezolucji nr (78)8 o pomocy i poradach prawnych⁵. Konieczność wprowadzenia zmian w polskim ustawodawstwie opartych na jednolitych zasadach udzielania pomocy prawnej nie tylko na etapie sądowym podkreślał także wielokrotnie Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC)⁶. Od ponad 10 lat Ministerstwo Sprawiedliwości podejmowało działania na rzecz usunięcia luki, jaką w polskim systemie prawnym stanowił brak regulacji, która umożliwiałaby osobom fizycznym o niskim statusie materialnym dostęp do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym⁷. Dopiero w ostatnim roku prace nad ustawą przebiegały wyjątkowo szybko. Już 16 kwietnia 2015 r. do Sejmu wpłynął

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

4 Zalecenie przyjęte przez Komitet Ministrów dnia 8 stycznia 1993 r. na 484 spotkaniu zastępców ministrów.

5 M. Grzymisławska-Cybulska, *Prawo pomocy jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013, s. 19.

6 Ł. Bojarski, *Dostępność...*, *op. cit.*, s. 280 i n.

7 *Sejm uchwalił ustawę ws. bezpłatnej pomocy prawnej*, „Gazeta Wyborcza” 2015, z dnia 25 czerwca.

projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa⁸, który stanowił realizację strategii rozwoju kraju do roku 2020, określonej w uchwale nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kraju 2020⁹. Pomimo licznych zastrzeżeń środowisk prawniczych¹⁰ Sejm uchwalił ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej¹¹. Kontrowersje wokół ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej nie gasną. Z tego względu celowym stało się przeanalizowanie jej głównych założeń i wynikających z nich nowych obowiązków radców prawych.

2. Przesądowa pomoc prawna – idea i kierunki zmian

Konieczność uregulowania powszechnego dostępu do prawa przez osoby niezależne wynikała głównie z przepisów prawa unijnego i międzynarodowego. Podstawowe znaczenie odgrywa z pewnością art. 6 ust. 3 pkt c Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

-
- 8 Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, druk sejmowy 3338, Sejm RP VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3338> [dostęp: 25 maja 2015].
- 9 M.P. z 2012 r. poz. 882. W ramach tej strategii przewidziano zapewnienie lepszego dostępu do informacji prawnej i usług prawniczych, w tym dostępu do pomocy prawnej dla osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.
- 10 Pismo NRA nr NRA.145–U.15.2014. z dnia 21 kwietnia 2015 r. do Marszałka Sejmu, Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych nr L.Dz. 8797/2015 skierowane do Ministra Sprawiedliwości, <http://bibliotekakirp.pl/items/show/418> [dostęp: 3 czerwca 2015]; inne materiały: *Projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej skierowany do drugiego czytania w Sejmie*, <http://kirp.pl/projekt-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-skierowany-do-drugiego-czytania-w-sejmie> [dostęp: 3 czerwca 2015]; *Radcowie: „Nie” dla projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej w obecnym kształcie*, <http://kirp.pl/radcowie-nie-dla-projektu-ustawy-o-nieodplatnej-pomocy-prawnej-w-obecnym-ksztalcie> [dostęp: 26 maja 2015].
- 11 Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej, Dz.U. 2015, poz. 1255. Dalej: ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej.

Wolności z 4 listopada 1950 r.¹² zatytułowany „Prawo do rzetelnego procesu sądowego”, który stanowi, że:

Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony – do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.

Art. 6 ust. 3 pkt c składa się z czterech różniących się elementów tj. 1) prawa do podejmowania obrony osobiście; 2) prawa do żądania obrońcy w określonych okolicznościach; 3) prawa do bezpłatnej pomocy prawnej jeśli oskarżony nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony albo, gdy wymaga tego dobro sprawiedliwości; 4) praktycznej i skutecznej pomocy prawnej¹³. ETPC w wyroku z 25 kwietnia 1983 r. wskazał, że konstrukcja przepisu art. 6 ust. 3 pkt c Konwencji wymaga, aby osoba oskarżona o przestępstwo, która nie chce bronić się osobiście miała możliwość odwołania się do pomocy prawnej w zakresie przez siebie wybranym¹⁴. Sąd musi zatem wziąć pod uwagę rodzaj pomocy prawnej jakiej oskarżony wymaga i jaka jest wymagana ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości i dopiero na tej podstawie dopiero powinien podjąć decyzję o wyznaczeniu adwokata z urzędu. Taki kierunek wykładni art. 6 ust. 3 pkt c Konwencji pozwala na stwierdzenie, że przepis stanowiący prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej gwarantowanej „nie jest jedynie iluzorycznym przepisem, ale stanowi skuteczną realizację przez państwo prawa do rzetelnego procesu sądowego”¹⁵.

Kolejnym aktem dotyczącym nieodpłatnej pomocy prawnej jest przyjęte przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy 8 stycznia 1993 r.

¹² Zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, podawana dalej jako Konwencja.

¹³ D. Vitkauskas, G. Dikov, *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Podręczniki praw człowieka Rady Europy*, Strasburg 2012, s. 94.

¹⁴ Sprawa Campbell i Fell przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok z dnia 28 czerwca 1984 r. skargi nr 7819/77, Seria A nr 80, §§ 68–69, lex 80940.

¹⁵ A. Witkowska, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012, s. 2.

Zalecenie nr R (93) dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych. W Zaleceniu tym podkreśla się m.in., że dostęp osób ubogich do wymiaru sprawiedliwości wynika z Rezolucji ONZ o prawach człowieka i skrajnym ubóstwie, zwłaszcza z Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 46/121 z 17 grudnia 1991 r. oraz Rezolucji Komisji Praw Człowieka nr 1991/11 z 18 lutego 1992 r. Zalecenie nr R (93) zobowiązuje państwa członkowskie do „ułatwiania osobom ubogim w sytuacji wszelkiego ubóstwa dostępu do prawa poprzez wspieranie służb świadczących tym osobom doradztwo prawne oraz pokrywanie kosztów doradztwa prawnego dla tych osób przez system pomocy prawnej”. Według Zalecenia R (93) państwa członkowskie powinny ułatwiać dostęp do prawa osobom najuboższym poprzez: propagowanie tam, gdzie jest to konieczne, działań uświadamiających środowiskom prawniczym istnienie problemu osób najuboższym; promowanie usług prawnych dla najuboższych; zwracanie kosztów pomocy prawnej dla najuboższych, nie wykluczając możliwości pokrywania skromnej części kosztów przez osoby korzystające z takiej pomocy, gdy tak przewiduje prawo krajowe; propagowanie zakładania, jeśli jest to potrzebne, centrów poradnictwa w regionach upośledzonych; zwiększenie udziału organizacji pozarządowych zapewniających wsparcie najuboższym poprzez *quasi*-sądowe metody rozwiązywania sporów, takie jak mediacja i koncyliacja; rozciągnięcie dostępności pomocy prawnej lub innych form pomocy na alternatywne metody rozwiązywania sporów. Państwa członkowskie Rady Europy powinny zapewnić efektywne dostępu do sądu poprzez: – rozciąganie pomocy prawnej lub innych form pomocy na wszystkie typy spraw rozpatrywanych przez sądy (cywilne, karne, handlowe, administracyjne, socjalne) i na wszystkie postępowania sporne i niesporne, niezależnie od zdolności zainteresowanych osób do podejmowania czynności sądowych; uznawanie prawa do obecności przy czynnościach odpowiedniego prawnika, na ile to możliwe prawnika z wyboru danej osoby, który otrzyma odpowiednie wynagrodzenie; ograniczanie okoliczności, w jakich odpowiednie władze mogą odmówić przyznania pomocy prawnej, głównie do tych przypadków, w których powodami odmowy są niedopuszczalność lub oczywisty brak widoków na pozytywne rozpatrzenie sprawy lub też gdy przyznanie pomocy prawnej nie jest niezbędne ze względu na dobro wymiaru

sprawiedliwości; upraszczanie procedury przyznawania pomocy prawnej najuboższym i rozważenie natychmiastowego przyznawania doraźnej pomocy prawnej tam, gdzie to tylko możliwe; zwracanie kosztów pomocy prawnej dla najuboższych, nie wykluczając możliwości pokrywania skromnej części kosztów przez osoby korzystające z takiej pomocy, gdy tak przewiduje prawo krajowe.

Z kolei art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁶ określa, że każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

O prawie do obrony stanowi art. 48 ust. 2 Karty, według którego każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

W literaturze przyjmuje się, że przepisy o nieodpłatnej pomocy prawnej można wyinterpretować również z innych przepisów umieszczonych w Karcie Praw Podstawowych, takich jak: zasada godności (art. 1), zasada równości wobec prawa (art. 20), prawo do zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych (art. 34), prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii (art. 41), prawo zwrócenia się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43), prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44)¹⁷.

Z wyjaśnień do Karty Praw Podstawowych wynika, że zgodnie z orzecznictwem ETPC należy zapewnić pomoc prawną wówczas, gdy przy braku takiej pomocy niemożliwe jest zapewnienie skutecznego środka prawnego (wyrok ETPC z dnia 9 października 1979, Airey przeciwko Irlandii, seria A, tom 32, s. 11)¹⁸. W literaturze podkreśla się, że

16 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02), Dz.Urz. UE C 83/389, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pl:PDF> [dostęp: 1 czerwca 2015].

17 A. Witkowska, *Przegląd...*, op. cit., s. 5.

18 Dz.Urz. C 303/17 z 14 grudnia 2007 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF> [dostęp: 1 czerwca 2015].

zakres prawa do sądu określony w Karcie Praw Podstawowych jest dalej idący od zakresu określonego w Konwencji¹⁹.

Zasada prawa do sądu, na którą składa się m. in. zapewnienie dostępu do niezależnego, bezstronnego i niezawisłego sądu²⁰ w prawie krajowym znajduje wyraz przede wszystkim w Konstytucji RP w art. 2 stwierdzającym, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, a ponadto jest wyrażona wprost w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP który stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Prawo do pomocy prawnej na etapie przed sądowym jest ściśle powiązane z zagadnieniem rzeczywistego i sprawnego wymiaru sprawiedliwości.

Prace nad ustawą o nieodpłatnej pomocy prawnej trwały wiele lat, efektem czego było opracowanie kilku projektów ustaw. W roku 2005 został skierowany do Sejmu rządowy projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym²¹, który przewidywał warunki i tryb przyznawania i udzielania przez państwo, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nieodpłatnej pomocy prawnej osobom fizycznym, które ze względu na sytuację majątkową lub osobistą nie mogą samodzielnie bronić swoich praw lub interesów²². Nieodpłatna pomoc prawna, o której była mowa w projekcie obejmowała tzw. podstawową pomoc prawną i kwalifikowaną pomoc prawną. Przez podstawową pomoc prawną rozumiano udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacji właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowaniu projektu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej. Pomoc tę mogli świadczyć pracownicy pomocy

19 R. Wieruszewski, *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 141.

20 M. Grzymisławska-Cybulska, *Prawo pomocy...*, *op. cit.*, s. 4.

21 Druk nr 29, Sejm RP V kadencji. <http://orka.sejm.gov.pl/DrukiSka.nsf/wgdrucku/29> [dostęp: 4 czerwca 2015].

22 Szerzej o projekcie: P. Mijał, *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym – ocena projektu ustawy*, „Klinika. Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych” 2006, Nr 1(S), red. F. Czernicki, A. Frań, s. 22–28.

prawnej, zatrudnieni w Biurze Pomocy Prawnej, a także aplikanci adwokacy, radcowscy, notarialni i sędziowie oraz prokuratorzy, a także studenci prawa i absolwenci wydziałów prawa pod nadzorem osoby pracownika Biura Pomocy Prawnej na zasadzie dobrowolności i nieodpłatności. Z kolei kwalifikowaną pomoc prawną definiowano jako zapewnienie reprezentacji osób fizycznych w sprawach dotyczących ich praw lub interesów, które mają być lub są prowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Pomoc tę mogli świadczyć jedynie adwokaci lub radcowie prawni. Przyznawanie pomocy prawnej miało być objęte procedurą administracyjną. Wniosek rozpatrywał Kierownik Biura w drodze decyzji administracyjnej. Ciałem koordynującym i zarządzającym pracą systemu na poziomie centralnym a jednocześnie organem odwoławczym miało być Krajowe Centrum Pomocy Prawnej²³.

W 2006 r. nowy rząd podjął prace nad zmianą projektu z 2005 r. i skierował do Sejmu autopoprawkę projektu rządowego²⁴, która stanowiła zasadniczą zmianę pierwotnej wersji projektu. Projekt ograniczył się do pomocy prawnej przedsądowej, pomijając pomoc prawną sądową. Zakładał też przeniesienie organizacji pozasądowej pomocy prawnej z poziomu miasta - siedziby sądu okręgowego – na poziom powiatów. Przy czym, udzielający pomocy prawnej w konkretnym powiecie byłiby wyłaniani w ramach przetargów organizowanych na poziomie centralnym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej²⁵. W autopoprawce zrezygnowano z przyznawania prawa pomocy w drodze decyzji administracyjnej.

W kolejnych latach 2008-2010 w Ministerstwie Sprawiedliwości powstało kilka projektów założeń ustawowych, które ostatecznie zostały odrzucone w maju 2010 r. przez Radę Ministrów. Odnotować należy, że od początku prac nad projektem ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej dążono do stworzenia systemu udzielania informacji prawnej polegającej na udzielaniu informacji o treści obowiązującego prawa, o prawach

23 Ł. Bojarski, *Dotychczasowe projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, [w:] *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, red. G. Wiaderek, Warszawa 2014, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf [dostęp: 25 maja 2015].

24 Druk sejmowy nr 29 A, Sejm RP V kadencji, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/wgdruk/29> [dostęp: 4 czerwca 2015].

25 *Ibidem*.

i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz trybie postępowania. System ten miał dotyczyć sporządzania projektów pism, choć elementem założeń była także pomoc prawna w postaci zapewnienia reprezentacji osób fizycznych przez profesjonalnych pełnomocników w postępowaniu przed organem administracji państwowej lub samorządowej.

Także poselski projekt zakładający system gminnej nieodpłatnej pomocy prawnej w 2013 r. został odrzucony przez Sejm VIII kadencji.

W dyskusję nad opracowaniem projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej włączył się kilka lat temu Prezydent RP. Efektem seminariów prowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna jest Zielona Księga „Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących”²⁶. W księdze zaproponowano, by w powiatach powoływani byli powiatowi rzecznicy pomocy prawnej, lokalni koordynatorzy tej problematyki organizujący system świadczenia informacji i porad prawnych w danym powiecie (w ramach swego biura oraz we współpracy z innymi usługodawcami). Rolę badawczą, standaryzującą pełniłaby natomiast Krajowa Rada Pomocy Prawnej²⁷.

Według informacji zamieszczonych na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej skierowany został do uzgodnień 16 grudnia 2014 r. Jak wynika ze stanowiska Krajowej Izby Radców Prawnych zawartego w piśmie z dnia 1 kwietnia 2015 r. skierowanym do Ministra Sprawiedliwości pierwotny tekst projektu przesłany do konsultacji 12 grudnia 2014 r. został pozytywnie zaopiniowany przez Krajową Radę Radców Prawnych²⁸. Ostatecznie Krajowa Rada Radców Prawnych z uwagi na znaczącą ingerencję w tekst ustawy w toku dalszych prac nad ustawą negatywnie zaopiniowała proponowany jej kształt.

26 *Dostęp do nieodpłatnej pozasądowej pomocy prawnej dla potrzebujących*. Zielona Księga, „Biuletyn. Forum Debaty Publicznej” 2014, nr 31, http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/2375/28/1/zielona_ksiega_dostep_do_nieodplatnej_pozasadowej_pomocy_prawnej_n.pdf [dostęp: 24 maja 2015].

27 Druk sejmowy nr 29 A..., *op. cit.*

28 Pismo Krajowej Izby Radców Prawnych z dnia 1 kwietnia 2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266350/266370/266373/dokument159129.pdf> [dostęp: 15 grudnia 2015].

W toku prac nad ustawą szczególnie akcentowany był fakt, że Polska jest jedynym krajem w Unii Europejskiej, który nie opracował systemu państwowej przedsądowej bezpłatnej pomocy prawnej osobom niezamożnym, podczas gdy stworzenie państwowego systemu umożliwiającego osobom o niskim statusie materialnym zasięgnięcie fachowej bezpłatnej informacji prawnej byłoby uzasadnione z wielu względów²⁹. Jako podstawowe w uzasadnieniu do projektu ustawy wskazywano – brak mechanizmu umożliwiającego uzyskanie nieodpłatnie przez osoby ubogie porady prawnej udzielonej przez profesjonalistę oraz rozproszenie nieodpłatnego poradnictwa prawnego³⁰. Projektodawca powołując się na rozwiązania zawarte w ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego³¹, oraz ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³² w zakresie prawa pomocy czy ustanowienia profesjonalnego obrońcy na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³³ wskazywał, że w polskim porządku prawnym nie obowiązują kompleksowe regulacje, które umożliwiałyby osobom fizycznym o niskim statusie materialnym uzyskanie dostępu do finansowanej przez państwo nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym³⁴. Za niewystarczającą uznano regulację zawartą w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³⁵ zgodnie z którą do zadań powiatu należy m.in. prowadzenie poradnictwa specjalistycznego, w tym prawnego. Inną kwestią, niezmiernie istotną była potrzeba poszerzania świadomości i kultury prawnej społeczeństwa. Wyjątkiem

29 A. Nemś, *Interpelacja poselska z dnia 27 marca 2012 r. nr 3372 w sprawie budowy systemu państwowej bezpłatnej przedsądowej pomocy prawnej osobom niezamożnym*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=54162860&view=1> [dostęp: 26 maja 2015].

30 Uzasadnienie do projektu: Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej..., *op. cit.*

31 Tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 101, ze zm.

32 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.

33 Dz.U. Nr 89, poz. 555, ze zm.

34 Z. Wrona, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 5 maja 2011 r. na interpelację posła Waldy Dzikowskiego nr 22175 w sprawie konieczności stworzenia systemu pomocy prawnej*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/interpelacje.xsp?view=1> [dostęp: 26 maja 2015].

35 Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 163.

w tym zakresie jest jedynie regulacja art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych³⁶ zgodnie z którą terenowe organy administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego udostępniają nieodpłatnie Dziennik Ustaw i Monitor Polski lub zawarte w nich akty normatywne i inne akty prawne, w tym orzeczenia, do wglądu i do pobrania w formie dokumentu elektronicznego lub w postaci elektronicznej do powszechnego wglądu w godzinach pracy urzędów obsługujących te organy, w miejscu do tego przeznaczonym i powszechnie dostępnym³⁷.

Z tych względów, na etapie procesu legislacyjnego przyjęto, że przedmiotowy zakres pomocy prawnej udzielanej niezamożnym obywatelom powinien nie tylko służyć ochronie uzasadnionych interesów jednostek, ale też uwzględniać potrzebę poszerzania wiedzy i świadomości prawnej oraz wywierać korzystny wpływ na funkcjonowanie systemu wymiaru sprawiedliwości i administracji publicznej, umożliwiając przyspieszenie i usprawnienie postępowań³⁸.

3. Istota zawodu radcy prawnego

Zawód radcy prawnego jest jednym z zawodów zaufania publicznego. Jakkolwiek, pojęcie „zawodu zaufania publicznego” jest pojęciem używanym powszechnie, to brak jest jego definicji legalnej³⁹. Cechą charakterystyczną

36 Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr. 197, poz. 1172, ze zm.

37 Uzasadnienie do projektu: Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej..., *op. cit.*

38 M. Królikowski, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości z 25 kwietnia 2012 r. na interpelację posłanki Anny Nemś nr 3372 w sprawie budowy systemu państwowej bezpłatnej przedsądowej pomocy prawnej osobom niezamożnym*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=52CF3D9D&view=1> [dostęp: 26 maja 2015].

39 J. Jacyszyn, *Wokół statusu prawnego radcy prawnego*, „Radca Prawny” 2015, nr 1(2), s. 13; M. Tabernačka, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LXII, s. 302; K. Wojtczak, *Co to jest wolny zawód*, „Zeszyty Naukowe WSZiB” 1997, nr 1(2), s. 127 i nast.; K. Wojtczak, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna regla-*

„zawodów zaufania publicznego” jest m.in. ich quasi-misyjność, a więc „zdystansowanie się wobec kryterium zysku, wynikające z faktu, że zawody te wykonywane są w celu zaspokojenia interesu publicznego”⁴⁰. Jednocześnie, wśród cech zawodów zaufania publicznego wymienia się: wpływ na zapewnienie właściwego biegu całego życia społecznego, więź zaufania z klientem, kwalifikacje merytoryczne i poziom etyczny oraz trwałość kariery zawodowej⁴¹. Od zawodów kwalifikowanych jako zawodów zaufania publicznego społeczeństwo oczekuje spełnienia określonych wymogów, wysokich umiejętności zawodowych, zwykle ukończenia wyższych studiów i odbycia dalszych szkoleń, a nawet ich weryfikacji w postaci egzaminów państwowych. Określenie tych wymogów należy do ustawodawcy, który ponosi odpowiedzialność za dokonany wybór.

Wskazane powyżej aspekty zawodu radcy prawnego, podlegają konkretyzacji w uregulowaniach ustawowych. Z woli ustawodawcy, zawód radcy prawnego polega na świadczeniu pomocy prawnej, w szczególności poprzez udzielanie porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych, zastępstwo prawne i procesowe (art. 7 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych)⁴².

Jednocześnie, zaakcentować należy status radców prawnych jako jednego z organów ochrony prawnej, tj. organu pomocy prawnej, którego celem w ujęciu przedmiotowym jest ochrona porządku prawnego, zaś w ujęciu podmiotowym – ochrona indywidualnych praw podmiotowych obywatela⁴³.

mentacja versus wolność wykonywania zawodu, Warszawa 2002, s. 40–41; A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/56/plik/ot-625_.pdf [dostęp: 26 maja 2015].

- 40 W.J. Wołpiuk, *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- 41 L. Grzonka, J. Kostrubiec, *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2007, Nr 9, s. 25 i n.
- 42 Tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 507.
- 43 A. Dragan, D.M. Korzeniowska, A. Krasnowolski, *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/18/plik/ot-598.pdf> [dostęp: 26 maja 2015].

W tym miejscu warto powrócić do dyskusji jaka miała miejsce 2008 r., na tle projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych⁴⁴, zakładającego zwiększenie konkurencyjności na rynku usług prawniczych. Projekt ustawy o licencjach prawniczych przewidywał nowy model dostępu do świadczenia usług prawniczych przez osoby niewykonujące zawodu adwokata czy radcy prawnego, oparty na trójstopniowym systemie licencji prawniczych. Zauważono, i słusznie, że z jednej strony utrzymanie przez ustawodawcę reglamentowanych zawodów prawniczych stanowi wyraz przekonania, że istnieją ważne społeczne racje ich wyodrębnienia dla wykonywania kwalifikowanych czynności w sferze stosowania prawa, z drugiej – że świadczenie pomocy prawnej nie powinno się ograniczać wyłącznie do adwokatów i radców prawnych⁴⁵. Wprawdzie Trybunał Konstytucyjny uznał otwarcie zawodów prawniczych i zwiększenie dostępności (finansowej, terytorialnej, także dla mniej zamożnych) usług prawniczych za pożądane, to jednak zauważył, że musi ono następować w drodze całościowych rozwiązań, wewnątrznie spójnych, które w sposób przejrzysty ukształtują model prawniczego kształcenia zawodowego⁴⁶. Opinie do projektu ustawy podważały przede wszystkim kwestie nadzoru nad realizacją zadań publicznych nałożonych na samorząd zawodowy⁴⁷. Co więcej, projektowana regulacja budziła wątpliwości co do kryteriów, według których ma nastąpić podział sfer w zakresie świadczenia pomocy prawnej pomiędzy prawników o kwalifikacjach potwierdzonych wpisem na listę zawodów zaufania publicznego, a prawników legitymujących się licencją prawniczą. Powstawały na tym tle także pytania, w jaki sposób będą chronione prawa i interesy potencjalnych klientów osób posiadających licencje prawniczą.

44 Druk sejmowy nr 680, Warszawa, dnia 30 stycznia 2008 r., http://www.pracodawcyprawniczy.org.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/680.pdf [dostęp: 26 maja 2015]

45 Zob. wyrok z 21 maja 2002, K 30/01, OTK ZU 3/A/2002, poz. 32; wyrok z 19 kwietnia 2006, K 6/06, OTK ZU 4/A/2006, poz. 45.

46 *Ibidem*.

47 *Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych*, druk sejmowy nr 680, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=680> [dostęp: 2 czerwca 2015].

Wydaje się, że dzisiaj na nowo powróciła dyskusja dotycząca konstytucyjności przepisów uchwalonej ustawy, gwarancji praw osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, a także odpowiedzialności podmiotów świadczących taką pomoc, niebędących radcami prawnymi ani adwokatami.

4. Podmioty uprawnione do udzielania pomocy prawnej

Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej określa krąg podmiotów, które mają być uprawnione do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Jako regułę przyjęto, że nieodpłatnej pomocy prawnej udziela osobiście adwokat albo radca prawny (art. 5), a w szczególności uzasadnionych przypadkach – z ich upoważnienia – aplikant adwokacki lub aplikant radcowski. Krajowa Izba Radców Prawnych zwróciła uwagę w toku prac na ustawą, że użycie w art. 5 projektu ustawy zwrotu „osobiście” stanowi o personalizacji osoby udzielającej pomocy⁴⁸.

Nieodpłatnej pomocy prawnej w punktach nieodpłatnej pomocy prawnej powierzonych do prowadzenia organizacji pozarządowej może udzielać także doradcą podatkowy oraz osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze i uzyskały tytuł magistra prawa lub zagraniczne studia prawnicze uznane w Rzeczypospolitej Polskiej; posiadają co najmniej trzyletnie doświadczenie w wykonywaniu wymagających wiedzy prawniczej czynności bezpośrednio związanych ze świadczeniem pomocy prawnej; korzystają z pełni praw publicznych oraz mają pełną zdolność do czynności prawnych oraz nie były karane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe (art. 11 ust. 3). Uwagę zwraca fakt, że oprócz pełnomocników profesjonalnych tj. radca prawny i adwokat, ustawodawca przyjął możliwość powierzenia zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej również doradcom podatkowym oraz „magistrom prawa z doświadczeniem”. O ile, bowiem celowość powierzenia zadań w omawianym zakresie doradcom

48 Stanowisko Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych z 5 stycznia 2015 r. dotyczące projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej i informacji prawnej (załączonego do pisma Ministra Sprawiedliwości DKP-II-454-57/13/53 z dnia 12 grudnia 2014 r.

podatkowym jest bezdyskusyjna, o tyle udział doradców prawnych w tym zakresie budzi szereg wątpliwości. Na etapie procesu legislacyjnego podnoszono, że o przyznaniu możliwości świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej osobom posiadającym wykształcenie prawnicze i pracującym w tym zawodzie przesądziła wysokość środków na realizację systemu pomocy prawnej. W konsekwencji wyrażane są obawy, że mniej ważna staje się jakość świadczonych usług, ale obniżenie kosztów jej udzielenia, skutkujące ryzykiem stworzenia iluzorycznej jedynie pomocy prawnej⁴⁹. Zwrócić jednak należy uwagę, że ustawodawca uzależnia udzielenie pomocy prawnej przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze (art. 11 ust 3 pkt 2) od złożenia przez osobę uprawnioną przed uzyskaniem pomocy pisemnego oświadczenia, że jest świadoma uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym lub doradcą podatkowym (art. 11 ust. 4).

Z drugiej jednak strony pomoc, która będzie udzielana przez radcę prawnego będzie odpowiadać wytyczonym przepisami prawa standardom. Dbałość o poziom udzielanej pomocy oraz skuteczną egzekucję odpowiedzialności za nienależyte udzielenie porady prawnej wyraża się w tym, że z woli ustawodawcy zasadą stać się ma świadczenie pomocy prawnej na etapie przedsądowym i sądowym przez pełnomocników profesjonalnych tj. radców prawnych i adwokatów. Powierzenie z zasady zadań określonych w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej pełnomocnikom profesjonalnym wiąże się z szeregiem gwarancji, które tworzą uregulowania prawne określające zasady wykonywania zawodów zaufania publicznego. W powoływanym już Stanowisku Ośrodka Badań Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych szczególnie zaakcentowano potrzebę doskonalenia zawodowego członków samorządu zawodowego radców prawnych, w sytuacji realizacji zadań publicznych polegających na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej. Radcowie prawni, jak i adwokaci oraz doradcy podatkowi podlegają też odpowiedzialności dyscyplinarnej za nienależyte wykonywanie czynności zawodowych. Należy zatem przyjąć, że również w przypadku nienależytego wykonywania zadań z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie

49 A. Krzyżanowska, *Prawnik bez aplikacji nie udzieli bezpłatnej porady*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2015 r. Nr 28, s. B 10.

przedsądowym możliwe będzie pociągnięcie radcy prawnego do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Ponadto, ustawa o radcach prawnych⁵⁰, jak również prawo o adwokaturze⁵¹ i ustawa o doradztwie podatkowym⁵² przewidują obowiązkowe posiadanie ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej. Tymczasem, ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej nie formułuje wymogów w zakresie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do prawników niebędących adwokatami, radcami prawnymi i doradcami podatkowymi⁵³. Jakkolwiek, ustawodawca tworzy wysokie standardy udzielania pomocy prawnej na etapie przedsądowym, to czyni to w wyłącznie w odniesieniu do pełnomocników profesjonalnych, co z kolei przekłada się na wyrażane niekiedy przekonanie, że jest to rozwiązanie mające na celu zmuszenie profesjonalistów do pracy za stawki, które nie odpowiadają rynkowej rzeczywistości⁵⁴.

Inną kwestią pozostaje świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe. W myśl art. 11 ust. 1 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej powiat powierza prowadzenie połowy punktów nieodpłatnej pomocy prawnej organizacji pozarządowej prowadzącej działalność pożytku publicznego. Jeżeli na powiat przypada do 3 punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, organizacji pozarządowej powierza się prowadzenie 1 punktu nieodpłatnej pomocy prawnej; w pozostałych przypadkach, jeżeli wynik dzielenia liczby punktów przez dwa stanowi liczbę niecałkowitą, zaokrąglą się ją w górę do liczby całkowitej. Rozwiązanie to zakwestionowała Naczelna Rada Adwokacka uznając je za wyraz dyskryminacji i dysproporcji między liczbą punktów obsługiwanych przez adwokatów i radców prawnych a liczbą punktów powierzonych organizacjom pozarządowym⁵⁵. Postulować należy, że w przypadku

50 Art. 22⁷ ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.

51 Art. 8a ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 615.

52 Art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym, tekst jedn. Dz.U. z 2011, nr 41, poz. 213.

53 Z załącznika nr 4 do ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej wynika, że odpowiedzialność ta jest wyłączona.

54 P. Szymaniak, *Przekleństwo bezpłatnej pomocy*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2015 nr 103, s. B8.

55 Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej z dnia 21 kwietnia 2015 r.

świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez organizacje pozarządowe przepisy ustawy powinny przewidywać posiadanie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej.

5. Zakres przedmiotowy nieodpłatnej pomocy prawnej

Pojęcie „nieodpłatna pomoc prawna” jest pojęciem nowym. Dotychczas doktryna jak i praktyka posługiwała się określeniem poradnictwo prawne i obywatelskie, przez które rozumiano informację prawną polegającą na dostarczaniu informacji o regulacjach prawnych odnoszących się do sytuacji podmiotów zainteresowanych; poradę prawną polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji dotyczących określonego problemu prawnego; poradę obywatelską polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu z związanych z nimi konsekwencjach, wspieraniu ich z poszanowaniem samodzielności w podejmowaniu decyzji⁵⁶. Ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej w art. 3 ust. 1 określa, że nieodpłatna pomoc prawna ma obejmować poinformowanie osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach lub wskazanie osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, lub udzielenie pomocy w sporządzeniu projektu pisma w tych sprawach. z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sędow-administracyjnym, lub sporządzenie projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy

⁵⁶ *System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wdrażanie rozwiązań modelowych*, red. M. Janina Skrodzka, Warszawa 2013, http://www.pozYTEK.gov.pl/download/files/PPIO/System_poradnictwa_prawnego_i_obywatelskiego_w_Polsce_DR.PDF [dostęp: 20 czerwca 2015].

prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowo-administracyjnym.

Z zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej ustawodawca wyłącza sprawy ze sfery prawa podatkowego w przedmiocie prowadzenia działalności gospodarczej; prawa celnego; prawa dewizowego; prawa handlowego; prowadzenia działalności gospodarczej, z wyjątkiem przygotowania do rozpoczęcia tej działalności.

Zakres czynności składających się na nieodpłatną pomoc pozasądową składać się będzie *de facto* z dwóch elementów: właściwego pokierowania działaniami osoby uprawnionej w ujęciu procesowym oraz edukacyjnego. Wskazać należy, że „problem prawny”, o którym mowa w ustawie o nieodpłatnej pomocy prawnej, może być problemem zaistniałym albo potencjalnym, np. który nastąpi na skutek dokonania określonej czynności prawnej, a w związku z tym katalog działań, które będzie mógł podjąć radca prawny udzielający pomocy prawnej ma dawać możliwość udzielenia osobie uprawnionej pomocy prawnej, w jak najszerszym rozmiarze⁵⁷. Druga gama czynności podejmowanych w ramach pomocy prawnej (*sensu largo*) wyrażać ma się natomiast w udzielaniu informacji o treści obowiązującego prawa, prawach i obowiązkach wynikających z obowiązujących regulacji prawnych, a istotą porady prawnej w tym ujęciu będzie przekazanie osobie uprawnionej wiadomości o treści prawa, jego wykładni i praktyce jego stosowania w sytuacjach faktycznych odpowiadających sytuacji przedstawionej przez osobę uprawnioną⁵⁸. Ten element informacyjny bezpłatnej pomocy prawnej sam w sobie nie stanowi oczywiście nowego rozwiązania. Należy jednak zwrócić uwagę, że niekiedy w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym pomoc ta będzie mogła się ograniczać wyłącznie do zaprezentowania spectrum możliwości w kontekście poglądów judykatury i doktryny na dany problem. Nie zawsze zatem pomoc ta będzie wymagała podejmowania konkretnych czynności procesowych, podczas gdy *de facto* na tym polega udzielanie pomocy prawnej na etapie postępowania sądowego. A zatem, radca prawny świadczący nieodpłatną pomoc prawną na

57 Uzasadnienie do projektu: Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej..., *op. cit.*

58 *Ibidem.*

etapie przedsądowym będzie mógł poprzestać na udzieleniu informacji o uprawnieniach lub obowiązkach spoczywających na osobie uprawnionej, bądź też wskazać proponowany sposób rozwiązania problemu jej dotyczącego⁵⁹.

Analiza rozwiązań ustawy wydaje się prowadzić do wniosku, że ustawa wprowadza nowe rozumienie pomocy prawnej świadczonej nieodpłatnie, a zakres tej pomocy jest ograniczony. Wprowadzona przez ustawę definicja nie precyzuje co rozumieć pod pojęciem „wskazania osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego” czy „poinformowania o obowiązującym stanie prawnym”. Co więcej, trudno dokonać jednoznacznej kwalifikacji czynności podejmowanych w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej zwłaszcza, że pomoc ta nie jest tożsama z pomocą prawną w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje ustawa o radcach prawnych. Ustawa nie ustanawia też przejrzystego podziału świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej przez profesjonalistów i inne podmioty świadczące tą pomoc, w tym organizacje pozarządowe.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej jej celem miało być zbudowanie systemu charakteryzującego się możliwie największą uniwersalnością, zarówno w zakresie dostępu do niego obywateli, jak i zakresu spraw, w których obywatel będzie mógł uzyskać nieodpłatnie pomoc prawną. Z założenia nie ma być on częścią systemu pomocy społecznej, choć ustawodawca sam wiąże oba systemy, uzależniając m. in: udzielenie pomocy prawnej od przyznania świadczenia z pomocy społecznej, posiadania Karty Dużej Rodziny czy wydania decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia. Słusznie może to wywoływać wątpliwości co do statusu majątkowego ubiegających się o pomoc prawną, a także sprawiać wrażenie nierównego traktowania wnioskodawców na gruncie postępowania przedsądowego i sądowego.

Ustawodawca zakłada, że system nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnej informacji prawnej nie narusza istniejących rozwiązań dotyczących poradnictwa prawnego, a przyjęte w obowiązujących ustawach rozwiązania będą funkcjonowały nadal jako regulacje szczególne wobec ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej. Brak wyraźnego kryterium pozwalającego odróżnić udzielanie nieodpłatnej pomocy świadczonej przez

⁵⁹ *Ibidem*.

radcę prawnego bądź adwokata (profesjonalnej) od tzw. „doradztwa prawnego” czy „poradnictwa prawnego” nie daje podstaw do przyjęcia, że omawiana ustawa spełnia wskazany powyżej cel.

Innym pytaniem, które należy postawić w tym miejscu jest to, czy ustawa o nieodpłatnej pomocy prawnej gwarantuje świadczenie pomocy prawnej w sposób profesjonalny. Dlatego konieczne wydaje się postulowanie zmian wprowadzających kryteria podziału czynności podejmowanych w ramach pomocy prawnej przez profesjonalistów i nieprofesjonalistów uwzględniając istniejące regulacje prawne odnoszące się do pomocy prawnej jak i gwarancji wykonywania zawodu zaufania publicznego⁶⁰.

6. Zasady udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej przez radców prawnych

Zadania polegające na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej mają stanowić zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat w porozumieniu z gminami albo samodzielnie (art. 9 ust. 1 ustawy). Jednocześnie, ustawa zakłada, że powiat corocznie ma zawierać z radą okręgowej izby radców prawnych właściwą dla siedziby władz powiatu porozumienie w sprawie udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, określające w szczególności liczbę radców prawnych, którzy będą udzielać nieodpłatnej pomocy prawnej na obszarze powiatu, zobowiązanie dziekana rady okręgowej izby radców prawnych do imiennego wskazywania radców prawnych oraz ich zastępców, wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasady wynagradzania radców prawnych udzielających nieodpłatnej pomocy prawnej oraz zasady wykorzystania urzędzeń technicznych w punkcie

⁶⁰ Szerzej: M. Chmaj, *Opinia prawna w przedmiocie konstytucyjności art. 12 ust. 3 pkt 2 rządowego projektu o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (druk sejmowy 3338)*, Warszawa 18 maja 2015, Stanowisko Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych nr L.Dz. 8797/2015 skierowane do Ministra Sprawiedliwości, <http://biblioteka-kirp.pl/items/show/418> [dostęp: 3 czerwca 2015].

nieodpłatnej pomocy prawnej. W tym zakresie mogą jednak pojawiać się wątpliwości dotyczące systemu wylaniania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej⁶¹. Krajowa Izba Radców Prawnych w Uchwale Nr 97/IX/2015 z dnia 11 września 2015 r. w sprawie Regulaminu wyznaczania radców prawnych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i dokumentowania tej pomocy przyjęła, że wyznaczonym do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej i zastępcą wyznaczonego nie może być radca prawny: karany dyscyplinarnie – do czasu zatarcia skazania; z którym umowa o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, zawarta na podstawie art. 6 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1255), została rozwiązana z przyczyn dotyczących radcy prawnego; który nie dopełnił obowiązku zawodowego radcy prawnego w zakresie doskonalenia zawodowego w ostatnim cyklu szkoleniowym; a także który zalega z opłatami z tytułu składek członkowskich w dniu składania deklaracji. Z § 3 pkt 3 Regulaminu wynika, że w sytuacji, gdy liczba zgłoszeń przekracza ustalony limit dla danego miejsca, radców prawnych wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej wyznacza się w drodze losowania. Z czynności losowania sporządza się protokół. Radcowie prawni, którzy nie zostaną wylosowani mogą być zastępcami radców wyznaczonych do udzielania nieodpłatnej pomocy. O kolejności zastępowania decyduje losowanie.

Podstawę realizacji przez radcę prawnego na rzecz osoby uprawnionej projektowanych zadań stanowić ma zawarta z powiatem umowa, mająca obligatoryjnie wskazywać m.in. miejsce i czas udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej oraz określać wynagrodzenie za świadczenie nieodpłatnej pomocy prawnej; a także zawierająca szereg innych wskazanych przez ustawodawcę postanowień (art. 6 ust. 2). Wykonywanie zadania polegającego na świadczeniu nieodpłatnej pomocy prawnej będzie monitorowane przez nałożenie na radców prawnych obowiązku dokumentowania na karcie nieodpłatnej pomocy prawnej każdego przypadku udzielenia pomocy, a także przez nałożenie na starostów obowiązku

61 J. Waszczuk-Napiórkowska, *Opinia prawna z dnia 25 maja 2015 r. dotycząca projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa (druk nr 3338)*, <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3338> [dostęp: 25 czerwca 2015].

przekazywania Ministrowi Sprawiedliwości informacji o wykonaniu zadania polegającego na udzielaniu nieodpłatnej pomocy prawnej (art. 12 ustawy). W tej mierze jednak też pojawiają się wątpliwości, bowiem nie wyklucza się, aby dyżur radcy prawnego odbywał się w jego kancelarii – co dopuszcza brzmienie art. 6 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, natomiast w związku z tym wątpliwości budzi faktyczna możliwość prowadzenia ewentualnych kontroli w zakresie udzielania porad prawnych w kancelariach radcowskich, czy kancelariach adwokacko-radcowskich⁶².

Jakkolwiek, trafnie w projekcie ustawy przyjęto rozwiązania w zakresie odpowiedzialności karnej za złożenie niezgodnego z prawem oświadczenia uprawniającego do uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej, o tyle uzasadnione zastrzeżenia musi budzić brak instrumentów zabezpieczających przed wielokrotnym korzystaniem przez uprawnionego z pomocy prawnej w tej samej sprawie⁶³.

Inną kwestią jest, że ustawa o nieodpłatnej pomocy nie określa w jakiej formie następuje odmowa udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej. W zasadzie w świetle ustawy o nieodpłatnej pomocy, udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej należy do uznania rady prawnego lub adwokata albo organizacji pozarządowej. Takie rozwiązanie *a contrario* wywołuje pytania o kontrolę zasadności jej przyznania, a co się z tym wiąże także kontrolę wynagradzania, zwłaszcza wobec osób, które nie znajdują się w niedostatku (art. 4 ust. 1 pkt 2, 5, 6). Deklarowana powszechność nieodpłatnej pomocy prawnej może prowadzić do nadużywania jej udzielania.

7. Podsumowanie

Uwagę zwraca fakt, że jakkolwiek zasadność wprowadzenia rozwiązania zakładającego możliwość skorzystania z powszechnej bezpłatnej pomocy prawnej nie budzi zasadniczych zastrzeżeń, to jednak proponowany sposób realizacji ustawowych uregulowań jest dyskusyjny. Z pewnością

⁶² *Ibidem*.

⁶³ Opinia Naczelnej Rady Adwokackiej o projekcie ustawy z dnia 21 kwietnia 2015 r.

ustawa o nieodpłatnej pomocy sądowej nie realizuje koncepcji jednolitego i spójnego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Nie stanowi bowiem aktu, który ustanawia zasady ogólne udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej; stanowi jeden z wielu aktów prawnych określających udzielanie nieodpłatnej pomocy prawnej. Po pierwsze, wydaje się, że w sposób chaotyczny i nieprzemyślany tworzy kolejną regulację w ramach i tak rozproszonego ustawodawstwa w zakresie pomocy prawnej gwarantowanej przez państwo. Po drugie, nowa ustawa wprowadza niejednolite zasady przyznawania pomocy prawnej. Po trzecie, nie ustanawia w sposób jednoznaczny zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej. Po czwarte, nie zapewnia świadczenia usług w ramach nieodpłatnej pomocy prawnej na tym samym poziomie merytorycznym poprzez nieokreślenie podziału czynności podejmowanych przez profesjonalnych pełnomocników a inne podmioty świadczące te usługi. Po piąte, nowa ustawa nie określa zasad nadzoru na świadczeniem pomocy prawnej. Po szóste wreszcie, nie ustanawia zasad postępowania w sprawie odmowy przyznania nieodpłatnej pomocy prawnej.

Bibliografia

- Bojarski Ł., *Dostępność nieodpłatnej pomocy prawnej. Raport z monitoringu*, Warszawa 2003.
- Bojarski Ł., *Dotychczasowe projekty ustaw dotyczące systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego*, w: *Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje*, Warszawa 2014, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf [dostęp: 25 maja 2015].
- Dragan A., Korzeniowska D. M., Krasnowolski A., *Organy ochrony prawnej w wybranych krajach Unii Europejskiej*, <http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/18/plik/ot-598.pdf> [dostęp: 26 maja 2015].
- Grzonka L., Kostrubiec J., *Zawód zaufania publicznego. Przyczynek do dyskusji*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2007, Nr 9.
- Grzymisławska-Cybulska M., *Prawo pomocy jako element realizacji prawa do sądu*, Warszawa 2013.

- Jacyszyn J., *Wokół statusu prawnego radcy prawnego*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2015, 1(2).
- Krasnowolski A., *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/56/plik/ot-625_.pdf [dostęp: 26 maja 2015].
- Krzyżanowska A., *Prawnik bez aplikacji nie udzieli bezpłatnej porady*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2015, Nr 28.
- Mijał P., *Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej przez państwo osobom fizycznym – ocena projektu ustawy*, „Klinika. Czasopismo Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych” 2006, Nr 1(5), red. Filip Czernicki, Aneta Frań.
- Szymaniak P., *Przekleństwo bezpłatnej pomocy*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2015, nr 103.
- Tabernacka M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2004, t. LXII.
- Vitkauskas D., G. Dikov G., *Ochrona prawa do rzetelnego procesu w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Podręczniki praw człowieka Rady Europy*, Strasburg 2012.
- Witkowska A., *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, INPRIS, Warszawa 2012.
- Wojtczak K., *Co to jest wolny zawód*, „Zeszyty Naukowe WSZiB” 1997, nr 1 (2).
- Wojtczak K., *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.
- Wołpiuk W. J., *Zawód zaufania publicznego z perspektywy prawa konstytucyjnego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu*, Warszawa 2002.