

JACEK ZALEŚNY

**Bogusław Przywora, *Normatywny model
przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce,*
Warszawa 2019, ss. 434**

Wzgląd na prawidłowe uczestniczenie w stosunkach prawnych, tak poprzez wypełnianie obowiązków prawnych, jak i korzystanie z przysługujących wolności i praw, wymaga znajomości i zrozumienia obowiązujących regulacji prawnych, jak też umiejętności ich stosowania. Z punktu widzenia ładu ustrojowego nie jest obojętne, jaki jest w tym zakresie stan faktyczny: czy uczestnicy stosunków prawnych dysponują rzeczywistą możliwością stosowania obowiązujących przepisów prawa, w tym – realizowania swoich wolności i praw, czy też – jak w Polsce Ludowej – mają liczne wolności i prawa, ale bez zdolności korzystania z nich. We współczesnej Polsce prawodawca racjonalnie dostrzega, że nierówności stanu faktycznego związane z indywidualnymi cechami uczestników stosunków prawnych mogą znajdować przełożenie na nierówności w stanie prawnym. Aby temu ryzyku odpowiednio zapobiegać bądź minimalizować jego negatywne następstwa, do systemu prawa prawodawca wprowadza mechanizmy pomocy prawnej, w tym – nieodpłatnej pomocy prawnej. Jaka jest ich organizacja? Jakie są ich związki z poszczególnymi dziedzinami stosunków społecznych? Czy są one skuteczne? Te i podobne pytania stawia prof. Bogusław Przywora w swojej najnowszej monografii *Normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce*, ogłoszonej w prestiżowej serii Monografie Prawnicze wydawnictwa C.H. Beck.

W pierwszej kolejności wymaga zaznaczenia trafność wyboru podjętego zagadnienia badawczego. Z punktu widzenia poznania naukowego łączy ono dwie istotne cechy. Po pierwsze, nieodpłatna pomoc prawna to tematyka ważna z punktu widzenia dochowania wolności i praw uczestników stosunków prawnych, a w rezultacie – programowania sprawiedliwego układu stosunków społecznych, tj. takiego, który każdemu oddaje to, co mu się należy. Tym samym ma ona nie tylko wymiar teoretycznoprawny, ale także doniosłe znaczenie społeczne w zakresie skutecznego dochodzenia wolności i praw człowieka. Jest istotna z punktu widzenia kultury prawnej i świadomości prawnej uczestników stosunków prawnych. Po drugie, jest to nowy przedmiot pogłębionej refleksji naukowej. B. Przywora nie bada – co typowe – nieodpłatnej pomocy prawnej z punktu widzenia postępowań sądowych, ale ujmuje ją w sposób multicentryczny, z zastosowaniem kategorii właściwych dla prawa ustrojowego. Podstawą rozprawy są rozważania podejmowane z perspektywy konstytucyjnej i ich odniesienie do różnych aspektów stosunków społecznych. Sposób wyznaczenia pola badawczego i zastosowane metody badawcze czynią recenzowaną monografię unikalną i odróżniają od powstałej w tym czasie ważnej rozprawy Olgi Hałub-Kowalczyk¹, w której podjęto podobną tematykę, ale w innym zakresie (czasowym i materialnym) i z zastosowaniem innych metod badawczych.

Główny problem badawczy postawiony w recenzowanej rozprawie brzmi następująco: w jakim zakresie normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej ma umocowanie w obowiązującej Konstytucji RP, wiążącym Polskę prawem międzynarodowym i unijnym? W ramach tak postawionego głównego problemu badawczego autor stawia siedem pytań szczegółowych (s. 7–8) i, poprzez konsekwentnie przeprowadzony wywód, daje na nie odpowiedź. Udzielenie odpowiedzi wymagało przeprowadzenia rozważań na kilku płaszczyznach: teoretycznoprawnej, prawnoporównawczej (prawo międzynarodowe, prawo UE i prawo wybranych państw innych), ustawodawczej oraz aktów stosowania prawa. Zastosowane wieloaspektowe ujęcie zagadnienia pozwoliło autorowi odpowiednio je opisać i wyjaśnić, a następnie zaproponować kierunki zmian pożądaných, zmierzających do udoskonalenia już stosowanych w Polsce rozwiązań prawnych przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej. W zakresie sformułowanych postulatów *de lege ferenda* dostrzec można bogate doświadczenia praktyczne prof. B. Przywory, patrzącego na rozwiązania prawne przez pryzmat nie

¹ O. Hałub-Kowalczyk, *Sformalizowany model dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym w Polsce*, Wrocław 2019.

tylko ich teoretycznej finezyjności, lecz także zdolności adaptacyjnych. Nie ma on wątpliwości, że rozwiązania prawne mają wywołać pożądany efekt praktyczny, który uprawomocnia je i przesądza o celowości ich przyjęcia.

W rozprawie *Normatywny model...* zastosowane zostały metody badawcze właściwe dla nauk prawnych. W pierwszej kolejności jest to metoda dogmatyczna. Jej użycie umożliwiło ustalenie zawartości obowiązujących norm prawnych. Zbadane zostały normy Konstytucji RP, prawa międzynarodowego, prawa UE oraz ustawodawstwa zwykłego. W celu pełniejszego poznania nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce pomocniczo zastosowano metodę prawno-porównawczą. Jej aplikacja pozwoliła autorowi uplasować obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne w kontekście rozwiązań prawnych obowiązujących w innych państwach, a także dostrzec zachodzące między nimi podobieństwa i różnice. Zwraca uwagę zróżnicowany dobór zastosowanego materiału porównawczego. Są to państwa odwołujące się do różnych wzorców kultury prawnej i w związku z tym stosujące różne rozwiązania prawne. Dzięki doborowi zróżnicowanej próby badawczej autor mógł ustalić, w jakim zakresie obowiązujące w Polsce regulacje nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej cechują się walorami właściwymi dla współczesnych państw należących do tego samego reżimu prawnego co Polska (UE czy system wartości Rady Europy), a w jakim się od nich różnią, a także, w jaki sposób badane zagadnienie zostało uregulowane w państwach należących do innego niż Polska reżimu prawnego. Trzecią zastosowaną metodą badawczą jest metoda historyczno-prawna. Dzięki niej ustalono rozwiązania prawne obowiązujące w przeszłości, jak również proces przygotowywania i uchwalania aktualnie obowiązujących regulacji prawnych nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej. Użyta została również metoda instytucjonalna. Za jej pomocą autor zrekonstruował powiązania zachodzące między składowymi porządku konstytucyjnego państwa odnoszącymi się do nieodpłatnej pomocy prawnej. Przywołane metody badawcze zostały uzupełnione analizą orzecznictwa, przede wszystkim TK, SN, NSA i ETPCz. Dzięki niej udało się autorowi rozpoznać treść aktów stosowania prawa w interesującym go zakresie stosunków prawnych.

Podkreślenia wymaga skrupulatność terminologiczna autora. Konsekwentnie, bez chodzenia na skróty, konstruuje on siatkę pojęć właściwych dla nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej plasowanej w kontekście konstrukcji prawnej Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Ze skrupulatnością terminologiczną idzie w parze staranność autora w zakresie ustalenia normatywnych, orzeczniczych i doktrynalnych podstaw podejmowanego zadania

badawczego. Z wielości publikacji autor wydziela te, które tyczą się nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej i powołując się na zawarte w nich ustalenia, buduje swój model nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej.

Struktura rozprawy jest klarowna i spójna wewnętrznie. Składa się na nią pięć rozdziałów, uzupełnionych o rozbudowane wprowadzenie i zakończenie. W rozdziale pierwszym autor wydobywa z prawa międzynarodowego, prawa Unii Europejskiej, jak również konstytucji licznych państw współczesnych przepisy odnoszące się do przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej. Starannie rekonstruuje je i wskazuje ich zastosowanie wobec poszczególnych wymiarów stosunków społecznych.

W rozdziale drugim rozważania są skoncentrowane wokół konstytucyjnych unormowań determinujących przedsądową nieodpłatną pomoc prawną. Co znamienne, autor nie wywodzi ich wyłącznie z państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) czy też prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP), ale traktuje Konstytucję jako akt normatywny mający odniesienie do całokształtu stosunków społecznych, w różnych ich przejawach; akt, w którym wartości państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej czy prawo do sądu znajdują swoje rozwinięcie i konkretyzację w przepisach szczegółowych Konstytucji RP. Z tego też powodu z różnych postanowień Konstytucji RP autor wydobywa obowiązek ustawodawcy do zapewnienia pomocy prawnej uczestnikom stosunków prawnych znajdującym się w trudnej sytuacji finansowej. Przyjęta holistyczna perspektywa badawcza nakazuje mu pytać o nieodpłatną pomoc prawną w ramach prawa do nauki, prawa do zabezpieczenia społecznego czy chociażby obowiązku uwzględnienia przez państwo w prowadzonej przez nie polityce społecznej i rodzinnej dobra rodziny. B. Przywora celnie wykazuje, że w zakresie nieodpłatnej pomocy prawnej pozytywne obowiązki organów władzy publicznej mogą wynikać z różnych norm konstytucyjnych, w tym tych, które *expressis verbis* nie formułują konkretnych praw podmiotowych, ale za to wyznaczają określone zadania dla państwa albo jego cele i środki ich realizacji (s. 257). Autor zwraca uwagę na konstytucyjną gradację obowiązków organów władzy publicznej odnośnie do nieodpłatnej pomocy prawnej. Słusznie zauważa, że w polskiej Konstytucji zawarto szereg szczególnych regulacji prawnych adresowanych do określonych kategorii osób. Traktują one o potrzebie pomocy i szczególnej pomocy oraz o ochronie i szczególnej ochronie, jak również o opiece i specjalnej opiece pewnych kategorii osób (s. 260).

Z drugiej zaś strony w recenzowanej rozprawie zwraca się uwagę na ryzyka związane z nadużywaniem prawa do nieodpłatnej pomocy prawnej

przez podmioty, które w stanie faktycznym nie znajdują się w trudnej sytuacji finansowej bądź wykorzystują nieodpłatną pomoc prawną w sposób niezgodny z jej przeznaczeniem.

O ile dwa pierwsze rozdziały recenzowanej monografii odnoszą się do rekonstrukcji materialnych ram prawnych podejmowanej problematyki badawczej, o tyle istotą rozdziału trzeciego jest scharakteryzowanie znaczenia tzw. rzeczników praw (Rzecznik Praw Obywatelskich i Rzecznik Praw Dziecka) w zakresie udzielania pomocy prawnej w ramach ochrony wolności i praw jednostki. B. Przywora łączy w nim wnikliwą analizę kompetencji rzeczników z ich stosowaniem. W ten sposób wydobywa i ustala faktyczny zakres działalności ombudsmanów w udzielaniu nieodpłatnej informacji prawnej. Zwraca przy tym uwagę (s. 295) na kontrowersyjność ustanowienia Rzecznika Praw Dziecka, tak jakby dziecko nie było człowiekiem i ochrona jego wolności i praw nie podlegała kompetencji Rzecznika Praw Obywatelskich. Podobnie, dostrzega mnożenie różnego rodzaju rzeczników, których kompetencje zawierają się w kompetencjach Rzecznika Praw Obywatelskich. Na paradoks mnożenia prawa, któremu to procesowi coraz bardziej doskwiera deficyt sprawiedliwości, zwracał uwagę już Cynceron. Jak zaznacza autor rozprawy *Normatywny model...*, postulaty utworzenia nowych, „wyspecjalizowanych” rzeczników to wyraz bezradności obywateli, których wolności i prawa są naruszane, a zarazem ich naiwności, że utworzenie kolejnego urzędu może poprawić ich trudny los. Te działania nie przynoszą jednak rezultatu, bo skoro w już istniejącym systemie gwarancji realizacji wolności i praw jednostki, obwarowanej instytucjami rzeczników, dochodzi do aktów niesprawiedliwości, to tego stanu faktycznego nie poprawi powołanie kolejnego rzecznika. Ponadto – nie tylko, że nie poprawi, ale może osłabić wykonywalność wolności i praw jednostki, bo z powołaniem nowego rzecznika wiąże się powstanie sporów między jego kompetencjami a kompetencjami już istniejących rzeczników i niezwracanie uwagi przez organy władzy publicznej na wolności i prawa określonych grup społecznych w myśl zasady, że skoro mają swojego rzecznika, to niech zabiega on o realizację ich wolności i praw.

W czwartym rozdziale książki autor konstruuje i konfrontuje z przepisami Konstytucji RP normatywny model przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej. Czyni to na tle porównawczym. Porównanie regulacji prawnych przyjętych w różnych współczesnych państwach pozwala mu stwierdzić, że w tym zakresie nie ma jednolitych rozwiązań odnośnie do świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej, ani pod względem jej organizacji, zakresu jej świadczenia, ani finansowania. Determinowane jest to zarówno względami

finansowymi, jak i uwarunkowaniami historycznymi oraz tradycją i kulturą prawną (s. 335).

W ostatnim rozdziale monografii został przeprowadzony bilans zysków i strat wynikających z korzystania z zaaplikowanego w Polsce modelu przedsądowej nieodpłatnej pomocy prawnej. Na podstawie analizy danych statystycznych autor stwierdza brak pełnej efektywności obowiązujących regulacji prawnych w stosunku do nakładów poniesionych na realizowanie tego zadania publicznego. Daje mu to asumpt do przedłożenia wniosków racjonalizatorskich w postaci pożądaných i możliwych do przeprowadzenia zmian w konstrukcji nieodpłatnej przedsądowej pomocy prawnej. Przykładowo, autor proponuje przyjąć kryterium dochodowe (weryfikowane za pomocą np. ostatniego zeznania rocznego PIT) jako przesłankę, której spełnienie uprawnia do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej tak, aby trafiała ona do osób najbardziej jej potrzebujących, a jednocześnie nie miała cech swego rodzaju nieuczciwej konkurencji w stosunku do pomocy prawnej realizowanej przez adwokatów czy radców prawnych. Wnioskuje o przeprowadzenie gradacji nieodpłatnej pomocy prawnej i wyodrębnienie w jej ramach pomocy podstawowej (o charakterze informacyjnym) i kwalifikowanej (przygotowywanie projektów pism na etapie przedsądowym oraz prowadzenie przedsądowej mediacji). Za szczególnie ważny uznaje sformułowany na kartach rozprawy postulat szerszego włączenia uniwersyteckich poradni prawnych w nieodpłatną pomoc prawną. W jego realizacji można bowiem harmonijnie połączyć urzeczywistnienie dwóch zadań publicznych: pomocy tym, którzy tej pomocy potrzebują, oraz kształcenia osób przygotowujących się do wykonywania zawodu pomocy prawnej.

Reasumując, recenzowana rozprawa prof. Bogusława Przywory zawiera oryginalne, ważne naukowo i społecznie, rozważania naukowe. Jako taka charakteryzuje się wysokimi walorami aplikacyjnymi. Wypełnia istotną lukę w dyscyplinie nauk prawnych w zakresie jednego z warunków niezbędnych do konstytuowania ustroju państwa opartego na zasadach państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej.

Abstract

Bogusław Przywora, *Normative Model of Unpaid Pre-Litigation Legal Aid in Poland*, Warsaw 2019, pp. 434

In the reviewed monograph, Bogusław Przywora constructs a normative model of unpaid pre-litigation legal aid in Poland. It is an important issue (both theoretically and practically) from the point of view of the realization of human rights and freedoms. It is also essential for the legal culture and legal awareness of participants in legal relations. The author poses an important research problem: how is the normative model of unpaid pre-litigation legal aid in the Constitution of the Republic of Poland, international and EU law? As part of the main research problem posed in this way, the author poses detailed research questions. Answering them required a number of considerations: theoretical-legal, comparative-law, legislative, and legal acts. The applied multifaceted approach to the issue allowed the Author to explain it and propose really important directions for the desired changes. They are intended to improve the legal solutions already used in Poland for unpaid pre-litigation legal aid. This monograph is not only interesting but also inspiring. The proposals contained in it are characterized by high application values.

Keywords: Poland, unpaid pre-litigation legal aid, the rule of law, justice

JACEK ZALEŚNY  <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>

Doktor habilitowany, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.