

Marta Janina Skrodzka (red.)

System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Wdrażanie rozwiązań modelowych



Fundacja Uniwersyteckich
Poradni Prawnych

System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Wdrażanie rozwiązań modelowych

Polecamy nasze publikacje:

Małgorzata Król (red.)
Opinie prawne w praktyce, wyd. 1
Aplikacje Prawnicze

Małgorzata Król (red.)
Etyka zawodów prawniczych. Metoda case study, wyd. 1
Studenckie Poradnie Prawne

Małgorzata Król (red.)
Professional Legal Ethics – in theory and case studies, wyd. 1
Poradniki – lit. obcojęzyczna

Wojciech Marchwicki, Marek Niedużak
Odpowiedzialność dyscyplinarna oraz etyka zawodowa
advokatów I radców prawnych. Orzecznictwo, wyd. 1
Zbiory Orzecznictwa Becka



www.ksiegarnia.beck.pl

Marta Janina Skrodzka (red.)

System poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Wdrażanie rozwiązań modelowych

Warszawa 2014

Redakcja:
Agnieszka Fiutak

Projekt okładki:
Przemysław Olczak

Recenzent:
prof. dr hab. *Eleonora Zielińska*

Publikacja jest dofinansowana w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Egzemplarz bezpłatny.

Wydawnictwo C.H.Beck Sp. z o.o.
Ul. Bonifraterska 17,
00-203 Warszawa

Skład i łamanie:
Robert Janusz
ERJOT STUDIO

Druk i oprawa:
TOTEM Inowrocław

ISBN: 978-83-255-6604-3
e-book 978-83-255-6605-0

SPIS TREŚCI

Wykaz autorów	IX
Wykaz skrótów.....	XI
Bibliografia	XV
Wstęp	XIX
Rozdział I. Historia poradnictwa prawnego i obywatelskiego	1
1. Uwagi ogólne	1
2. Tendencje rozwojowe poradnictwa prawnego i obywatelskiego na przykładzie Wielkiej Brytanii i Holandii	2
3. Powstanie podmiotów działających w obszarze usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	5
4. Historia prac legislacyjnych związanych z procesem tworzenia modelu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.....	10
5. Podsumowanie	13
6. Scenariusz zajęć	14
Rozdział II. Organizacja poradnictwa prawnego i obywatelskiego	17
1. Uwagi ogólne	17
2. Organizacja systemu poradnictwa prawnego – omówienie praktyki w wybranych państwach Unii Europejskiej.....	19
2.1. Systemy bezpłatnej pomocy prawnej z funkcjonującą na szczeblu centralnym instytucją koordynującą działanie systemu	20
2.2. Udzielanie porad prawnych w państwach Unii Europejskiej, które nie powołały w tym celu instytucji o zasięgu krajowym	24
3. Model poradnictwa w Polsce – trzy koncepcje zbudowania systemu świadczenia porad prawnych i obywatelskich	28
3.1. Koncepcja Instytutu Prawa i Społeczeństwa oraz Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych	28
3.2. Koncepcja Związku Biur Porad Obywatelskich	32
3.3. Koncepcja Instytutu Spraw Publicznych.....	35
4. Element wspólny dla trzech koncepcji systemu świadczenia porad prawnych i obywatelskich	39

5. Podsumowanie	43
6. Scenariusz zajęć – w jaki sposób mówić i szkolić o koncepcjach modelowych	44
Rozdział III. Podmioty korzystające z usług świadczonych w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego	49
1. Uwagi ogólne	49
2. Osoby korzystające z nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego – omówienie rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach	50
2.1. Kraje, w których przyjęto ograniczenia podmiotowe w dostępie do nieodpłatnego poradnictwa (w tym kryterium majątkowo-dochodowe)	51
2.2. Kraje o powszechnym dostępie do usług podstawowych, a limitowanym do usług specjalistycznych	55
2.3. Kraje, w których przyjęto ograniczenia przedmiotowe w dostępie do nieodpłatnego lub częściowo odpłatnego poradnictwa	56
3. Osoby obecnie korzystające z nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	60
3.1. Przegląd danych statystycznych – zagadnienia wstępne	60
3.2. Sylwetka typowego beneficjenta porad prawnych i obywatelskich	61
3.3. Gałęzie prawa, w ramach których świadczone są usługi poradnicze	64
4. Propozycje rozwiązań modelowych – dostępność podmiotowa i przedmiotowa nieodpłatnego poradnictwa	65
4.1. Koncepcja pierwsza – Instytutu Prawa i Społeczeństwa oraz Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych	65
4.2. Koncepcja druga – Związku Biur Porad Obywatelskich	67
4.3. Koncepcja trzecia – Instytutu Spraw Publicznych	68
5. Rekomendacje dotyczące kręgu potencjalnych beneficjentów systemu w ramach projektu	69
6. Proponowane rozwiązania systemowe dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego a oczekiwania społeczne	70
7. Alternatywne koncepcje w modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego	75
8. Problem dostępu beneficjentów do informacji o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej a rozwiązania proponowane w tym zakresie w ramach modelu	79
9. Scenariusze zajęć	81
9.1. Scenariusz 1	81
9.2. Scenariusz 2	83
Rozdział IV. Podmioty świadczące usługi w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego	87
1. Uwagi ogólne	87

2. Instytucje poradnicze świadczące pomoc w ramach nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego – omówienie praktyki w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej	88
3. Podmioty świadczące usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	93
3.1. Zakres usług poradniczych świadczonych przez podmioty publiczne	94
3.2. Zakres usług poradniczych świadczonych przez podmioty niepubliczne	99
4. Podmioty świadczące poradnictwo – propozycje rozwiązań modelowych	102
5. Osoby udzielające porad z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach systemu	105
6. Organizacja punktu poradniczego	107
6.1. Najważniejsze elementy organizacyjne	108
6.2. Najczęstsze problemy napotymane w działalności punktów poradniczych	109
6.3. Wykorzystanie materiałów i narzędzi opracowanych w ramach projektu	110
7. Podsumowanie	111
8. Scenariusze zajęć	113
8.1. Scenariusz 1	113
8.2. Scenariusz 2	115
8.3. Scenariusz 3	116
Rozdział V. Metody i standardy stosowane przy świadczeniu usług w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego	119
1. Uwagi ogólne	119
2. Tradycyjne metody i nowoczesne technologie świadczenia poradnictwa w praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej	121
3. Metody udzielania porad w ramach obecnie istniejącej struktury poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	125
4. Standard – pojęcie i podstawowe elementy	130
5. Standaryzacja w praktyce organizacji międzynarodowych oraz wybranych państw Unii Europejskiej i świata	137
6. Znaczenie i rola wprowadzenia standaryzacji do systemu poradnictwa w Polsce	142
7. Proponowany katalog podstawowych standardów w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	145
8. Podsumowanie	151
9. Przykładowe scenariusze zajęć	151
9.1. Scenariusz 1. Praktyczna analiza standardów i/lub metod	151
9.2. Scenariusz 2. Nowoczesne technologie wykorzystywane w ramach metod udzielanego poradnictwa	154

Rozdział VI. Przyszłość poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – analiza na podstawie prac grupy roboczej	157
1. Uwagi ogólne	157
2. Wyzwania stojące przed administracją państwową w związku z opracowanym modelowym systemem poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	158
3. System poradnictwa a wyzwania stojące przed organizacjami i instytucjami zajmującymi się poradnictwem prawnym i obywatelskim	162
4. Perspektywy systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce w kontekście wyzwań stojących przed społeczeństwem	164
5. Postulaty dotyczące koniecznych zmian w prawie – uwagi <i>de lege ferenda</i>	166
6. Podsumowanie	169
Rozdział VII. Przykładowe scenariusze całodniowych warsztatów poświęconych upowszechnieniu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce	171
Scenariusz szkolenia trenerów (tzw. T4T) dotyczącego modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego	171
Scenariusz szkolenia dla organizatorów placówek poradniczych dotyczącego modelu wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego – wdrażania dla praktyków	179
Scenariusz szkolenia „Model wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa” – szkolenie dla doradców	185
Scenariusz szkolenia dla urzędników dotyczącego modelu wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego – wdrażania dla praktyków	198
Indeks rzeczowy.....	203

WYKAZ AUTORÓW

Rozdział I

dr *Katarzyna Furman-Łajszczyk*, Uniwersytet Warszawski

Rozdział II

dr *Magdalena Olczyk*, Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie

Rozdział III

dr *Joanna Kuźmicka-Sulikowska*, Uniwersytet Wrocławski

Rozdział IV

Magdalena Klauze, Uniwersytet Łódzki

Rozdział V

dr *Barbara Namysłowska-Gabrysiak*, Uniwersytet Warszawski

Rozdział VI

dr *Marta Janina Skrodzka*, Uniwersytet w Białymstoku

Rozdział VII

Scenariusz 1

dr *Joanna Kuźmicka-Sulikowska*, dr *Barbara Namysłowska-Gabrysiak*, dr *Marta Janina Skrodzka*

Scenariusz 2

dr *Katarzyna Furman-Łajszczyk*, *Magdalena Klauze*, dr *Marta Janina Skrodzka*

Scenariusz 3

Władysław Grabowski, Biuro Porad Obywatelskich w Krakowie; *Izabela Henning*, Biuro Porad Obywatelskich w Radlinie; *Anna Rozkosz*, Biuro Porad Obywatelskich w Radlinie; *Joanna Zarzycka*, Biuro Porad Obywatelskich w Krakowie

Scenariusz 4

dr *Marta Janina Skrodzka*, dr *Barbara Namysłowska-Gabrysiak*

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty normatywne

EKPCz	Europejska Konwencja Praw Człowieka, Konwencja z 4.11.1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.
KC	ustawa z 23.4.1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 121
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
KRO	ustawa z 25.2.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 788 ze zm.
OchrKonkurU	ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.
PIPU	ustawa z 13.4.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 404 ze zm.
PomSpołU	ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.
PożPubWolontU	ustawa z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.
PrAdw	ustawa z 26.5.1982 r. – Prawo o adwokaturze, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 635 ze zm.
PrPacjent	ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.
RadPrU	ustawa z 6.7.1982 r. o radcach prawnych, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 637 ze zm.

2. Instytucje

ABA	<i>American Bar Association</i>
Agencja PPiO	Agencja Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego
CAB	<i>Citizens Advice Bureaux</i>
CBA	<i>Canadian Bar Association</i>

CIP	Centrum Informacji Prawnej
FUPP	Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych
HiiL	<i>Hague Institute for the Internationalisation of Law</i>
ILAG	<i>International Legal Aid Group</i>
INPRIS	Instytut Prawa i Społeczeństwa
ISP	Instytut Spraw Publicznych
KOR	Komitet Obrony Robotników
KRRP	Krajowa Rada Radców Prawnych
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
OPOPP	Ośrodek Pomocy dla Osób Pokrzywdzonych Przystępstwem
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
Rada PPiO	Rada Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego
ROPiO	Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela
RPA	Republika Południowej Afryki
SPP	Studencka Poradnia Prawna
UE	Unia Europejska
UPP	Uniwersytecka Poradnia Prawna
ZBPO	Związek Biur Porad Obywatelskich

3. Czasopisma

Dz.U.	Dziennik Ustaw
Dz.Urz.	Dziennik Urzędowy
M.P.	Monitor Polski

4. Inne

art.	artykuł
CLA	<i>Community Legal Advice</i>
CLS	<i>Community Legal Service</i>
etc.	<i>et cetera</i>
im.	imienia
in.	inny (-a, -e)
itd.	i tak dalej
itp.	i temu podobne
lit.	litera
LSC	<i>Legal Services Commission</i>
m.in.	między innymi
n.	następny (-a, -e)
niepubl.	niepublikowany (-a, -e)

np.	na przykład
Nr	numer
ODR	<i>Online Dispute Resolution</i>
<i>op. cit.</i>	<i>opus citatum</i>
pkt	punkt
por.	porównaj
poz.	pozycja
r.	rok
red.	redakcja
s.	strona
tekst jedn.	tekst jednolity
tj.	to jest
ozn.	to znaczy
tw.	tak zwany (-a, -e)
uchw.	uchwała
ust.	ustęp
w zb. z	w zbiegu z
w zw. z	w związku z
w.	wiek
ww.	wyżej wymienione
wyd.	wydanie
z.	zeszyt
zam.	zamieszkały (-a)
zd.	zdanie
ze zm.	ze zmianami
zob.	zobacz

BIBLIOGRAFIA

Ważniejsze publikacje

- A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 71 Jurisdictions, Prepared by Latham & Watkins LLP for the Pro Bono Institute, 2012, <http://www.probonoinst.org/wpps/wp-content/uploads/a-survey-of-pro-bono-practices-and-opportunities-in-71-jurisdiction-2012.pdf>
- Arcimowicz J.*, Potencjał społeczny poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Analizy i opinie. Instytut Spraw Publicznych, czerwiec 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty>
- Banaszak B.* (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998
- Barendrecht M., Gramatikov M., von Zeeland C.*, Porady prawne w Polsce: Sugestie wynikające z praktyki międzynarodowej, Warszawa 2012, http://inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/HILL-Porady_prawne_w_Polsce_-_sugestie__wynikaja%C-C%A8ce_z_praktyki_mie%CC%A8dzynarodowej.pdf
- Boć J.* (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku, Wrocław 1998
- Bojarski L.*, Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego, Warszawa 2012
- Buzala J.*, Z doświadczeń zdobytych w Tajlandii, Klinika 2010, Nr 8 (12)
- Chavkin D.F.*, Clinical Legal Education. A Textbook for Law School Clinical Programs, Anderson Publishing Co. Cincinnati, Ohio 2002
- Czernicki F.*, Podróż studyjna do Republiki Południowej Afryki, Klinika 2004, Nr 4 (1)
- Dudkiewicz M., Makowski G., Schimanek T.*, Koncepcja badawcza przygotowana na potrzeby badań prowadzonych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla ppio w Polsce”, Warszawa 2012
- Fisher G.*, Advice on Everything. A History of the Citizens Advice Service in Harrow, 1939–2009, <http://www.citizensadvice.org.uk/>
- Florez W.*, Próba wyceny średniorocznych makroekonomicznych kosztów bieżącego i przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego-obywatelskiego w Polsce, Warszawa 2012, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/System_poradnictwa_prawnego_i_obywatelskiego_rozważania_ekonomisty_i_próba_operacjonalizacji.pdf
- Furman-Łajszczak K.*, Poradnik dla osób poszukujących i korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/64-poradnik-dla-osob-poszukujacych-nieodpatnej-pomocy-prawnej>

- GUS, Migracje zagraniczne ludności. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań 2011, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcrgus/L_migracje_zagraniczne_ludnosci_NSP2011.pdf
- Instytut Prawa i Społeczeństwa (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Warszawa 2012
- Kaczmarczyk P., Lesińska M.*, *Krajobrazy migracyjne Polski*, Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2012
- Karpowicz P.* (red.), *Marek Kotański. Człowiek i jego dzieło*, Białystok 2004
- Klaus W.*, *Standardy usług a poradnictwo prawne*, Warszawa 2012
- Krasnitskaya L.*, *Europa i Azja – uczymy się nawzajem*, *Klinika* 2012, Nr 13 (17)
- Krzemiński Z.*, *Historia warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2009
- Krześniak E.*, *Europejskie systemy pomocy prawnej na przykładzie wybranych krajów*, *Biuletyn Forum Debaty Publicznej*, Nr 2, kwiecień 2011
- Kurek S.*, *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*, Kraków 2008
- Laciak B.*, *Medialny obraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz możliwości popularyzacji tej formy pomocy*, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/134-raport-isp-medialny-obraz-ppio>
- Legal Aid Board, *The legal help in Netherlands*, http://www.rvr.org/binaries/about-rvr/brochure-legalaid_juni2013_webversie.pdf
- Lipski J.J.*, *KOR*, Warszawa 2006
- Lomowski D.* (red. prow.), *Studencka Poradnia Prawna. Idea, organizacja, metodologia*, Warszawa 2005
- Martiszek T.*, *Rola „legal clinics” w systemie amerykańskiej edukacji prawniczej*, *Klinika* 1999, Nr 1
- Namysłowska-Gabrysiak B.* (red.), *Studencka Poradnia Prawna. Podręcznik dla opiekunów*, Warszawa 2009
- Parlicki M.*, *Poradnictwo obywatelskie jako aktywizacyjna forma pomocy oferowana jednostkom i rodzinom*, *Państwo i Społeczeństwa* 2012, Nr 4 (XII)
- Pawelec K.J.*, *Obrona z urzędu na wniosek w ujęciu nowego Kodeksu postępowania karnego. Zagadnienia węzłowe*, *Radca Prawny* 2014, Nr 146
- Pawlak G.*, *BASBEA czyli studenckie praktyki prawnicze w Azji*, *Klinika* 2009, Nr 7 (11)
- Peisert A., Schimanek T., Waszak M., Winiarska A.* (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/82-ppio-stan-obecny-i-wizje-przyszlosci>
- RPO, *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna*, http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_RPO_Materialy_nr_66_-_Migracje_zagraniczne_a_polityka_rodzinna.pdf
- Schimanek T.* (red.), *Badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje*, Warszawa 2013
- Sitkowska A., Śledziwski A.D.*, *Studencka Poradnia Prawna Pracownia Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku a funkcjonowanie jej sekretariatu*, *Klinika* 2011, Nr 10 (14)

- System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa), Warszawa 2013
- Szewczyk M.*, Idea uniwersyteckich poradni prawnych, *Klinika* 1999, Nr 1
- Ustaborowicz M.*, *Klinika praw dziecka: metody pracy, napotykanne problemy*, *Klinika* 2007, Nr 2 (6)
- Waligóra G.*, ROBCiO. Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatel 1977–1981, Warszawa 2006
- Wiaderek G., Maranowski P.* (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa*, Warszawa 2013
- Winczorek J.*, *Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej*, Warszawa 2012
- Witkowska A.*, Po poradę nie tylko do prawnika, *Rzeczpospolita*, 5.03.2013 r.
- Witkowska A.*, *Przegląd przepisów zawierających odniesienia dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, Warszawa 2012
- Witkowska A.*, *Zagraniczne modele świadczenia porad prawnych i obywatelskich*, Warszawa 2012
- Wrześniak E.*, Europejskie systemy pomocy prawnej na przykładzie wybranych krajów, *Biuletyn Forum Debaty Publicznej* 2011, Nr 4, <http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2411/1/1/ksiazeczka.pdf>
- Zielińska E.*, *Klinika Prawa – Uniwersytecka Poradnia Prawna*, *Klinika* 1999, Nr 1

Ważniejsze raporty i sprawozdania

- Burdziej S., Dudkiewicz M.*, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport częściowy*, ISP, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/60-korzystajacy-i-niekorzystajacy-z-poradnictwa-prawnego-i-obywatelskiego>
- Makowski G., Dudkiewicz M., Rekosz E., Schimanek T., Zimolzak P.*, *Podmioty udzielające bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Raport częściowy*, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/62-podmioty-udzielajace-bezplatnych-porad-prawnych-i-obywatelskich>
- Mapa bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/71-mapa-ppio-raport>
- Pańków M.*, *Raport z badania biur obsługi interesantów w sądach powszechnych*, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/63-raport-z-badania-biur-obslugi-interesantow-w-sadach-powszechnych>
- Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego, Uniwersyteckie poradnie prawne – biura pomocy obywatelskiej*, Warszawa 1999, http://www.fupp.org.pl/down/raport_batory-%20kliniki_bpo.pdf
- Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego, Uniwersyteckie Poradnie Prawne – Biura Pomocy Obywatelskiej*, Warszawa 1999, http://www.fupp.org.pl/down/raport_batory-%20kliniki_bpo.pdf
- Sprawozdanie „Działania powiatowych (miejskich) Rzeczników konsumentów w roku 2012”*, http://www.uokik.gov.pl/rzecznicy_konsumentow.php

Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta za rok 2012, Wersja przyjęta przez Radę Ministrów, <http://www.bpp.gov.pl/dok/sprawozdania/sprawozdanie2012.pdf>

Sprawozdanie Rzecznika Praw Ubezpieczonych za rok 2012, http://www.rzu.gov.pl/files/21202_5287_Sprawozdanie_Rzecznika_Ubezpieczonych_za_rok_2012.pdf

Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2012 r., http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/12/spraw_12.htm

Ważniejsze źródła internetowe

Oficjalny portal promocyjny Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.poland.gov.pl/>

Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 sierpnia 2004 r., dostępne pod adresem, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/21_list_rpo_do_min_sadowski_3_08_2004.pdf

Strona internetowa Federacji na Rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, <http://www.federa.org.pl/>

Strona internetowa Fundacji Academia Iuris, <http://www.academiaiuris.pl/>

Strona internetowa Fundacji Centrum Praw Kobiet, <http://www.cpk.org.pl/>

Strona internetowa Fundacji Instytut Spraw Publicznych, <http://www.isp.org.pl/>

Strona internetowa Fundacji Itaka – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych, <http://zaginieni.pl/>

Strona internetowa Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych, <http://www.fupp.org.pl/>

Strona internetowa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, <http://www.hfhr.pl/>

Strona internetowa Instytutu Prawa i Społeczeństwa, <http://www.inpris.pl/>

Strona internetowa kwartalnika „Na wokandzie”, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/>

Strona internetowa Ministerstwa Sprawiedliwości, <http://bip.gov.pl/>

Strona internetowa Polskiej Akcji Humanitarnej, <http://www.pah.org.pl/>

Strona internetowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, <http://www.prezydent.pl/>

Strona internetowa Projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, <http://www.ppio.eu/>

Strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, <http://www.brpo.gov.pl/>

Strona internetowa Związku Biur Porad Obywatelskich, <http://zbpo.org.pl/page/pl/>

Uzasadnienie projektu autopoprawki dostępne pod adresem, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/8-12_projekt_ustawy_uzasadnienie_15.3.2007.pdf

WSTĘP

Problematyka stworzenia systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce została podjęta i poddana dyskusji, zarówno w sferze politycznej¹, jak i naukowej², stosunkowo niedawno.

Samo pojęcie poradnictwa, rozumiane bardzo ogólnie jako udzielanie pomocy³ osobie znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej, powinno zostać przeanalizowane i opisane w kontekście historycznym, społecznym, ekonomicznym i prawnym. Należy przy tym zauważyć, że poradnictwo prawne i obywatelskie jest obszarem działania demokratycznego społeczeństwa o niezmiernie ważnym dla niego znaczeniu. Dobrze opracowany system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego pozwala obywatelowi odnaleźć się w gąszczu przepisów prawnych i rozwiązywać swoje problemy powstające w relacjach z innymi ludźmi czy administracją publiczną. Przyczynia się też do aktywizacji obywateli w życiu społecznym i publicznym. Jest ponadto środkiem przeciwdziałania i zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz jednym z ważniejszych instrumentów budowania społeczeństwa obywatelskiego⁴. Warto przy tym zaznaczyć, że problematyka poradnictwa prawnego i obywatelskiego wpisuje się w konstytucyjny⁵ obowiązek państwa zagwarantowania jego

¹ Pierwsze próby stworzenia nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce poprzez prace nad projektem ustawy podjęto pod koniec 2004 r. Szerzej na ten temat zob. rozdział I niniejszego opracowania, a także: *L. Bojarski*, Przegląd projektów ustaw dotyczących systemowych rozwiązań poradnictwa prawnego, Warszawa 2012, s. 9, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Przegl%C4%85d_projekt%C3%B3w_ustaw_dotycz%C4%85cych_systemowych_rozwi%C4%85za%C5%84_poradnictwa_prawnego.pdf – 7.1.2014, podczas gdy np. w Wielkiej Brytanii, Holandii, Republice Południowej Afryki czy Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej akty prawne regulujące to zagadnienie na poziomie krajowym powstały odpowiednio w: 1949, 1956, 1969 i 1974 r. Szerzej na ten temat zob.: *A. Witkowska*, Zagraniczne modele świadczenia porad prawnych i obywatelskich, Warszawa 2012, s.: 2, 19 i 35, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Zagraniczne_modele_system%C3%B3w_pomocy_prawnej.pdf – 7.1.2014; *A.W. Houseman, L.E. Perle*, Securing Equal Justice for All: A Brief History of Civil Legal Assistance in the United States, Washington 2007, s. 4 i n., <http://www.clasp.org/resources-and-publications/files/0158.pdf> – 7.1.2014).

² W odróżnieniu od zagranicznej literatury przedmiotu, gdzie problematyka poradnictwa prawnego i obywatelskiego została poddana szerokiej dyskusji przynajmniej w latach 70. XX w., zagadnienie to nie stało się w Polsce przedmiotem złożonej czy wyczerpującej analizy empirycznej aż do chwili obecnej (tak: *J. Winczorek*, Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, Warszawa 2012, s. 4–5, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Przegl%C4%85d_literatury_na_temat_dost%C4%99pno%C5%9Bci_i_korzystania_z_pomocy_prawnej.pdf – 7.1.2014).

³ Najczęściej w formie porady.

⁴ Zob.: *T. Schimanek* (red.), Badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje, Warszawa 2013, s. 9–10, <http://www.isp.org.pl/publikacje,24,592.html> (7.1.2014).

⁵ Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej można wyinterpretować z art.: 30, 32, art. 42 ust. 2, art. 45, art. 64 ust. 2, art. 67, art. 77 ust. 2, art. 78 Konstytucji RP (tak: *A. Witkowska*, Przegląd przepisów zawierających odniesienia

obywatelom dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, wynikający z norm prawa międzynarodowego¹ i europejskiego².

Pomimo istniejących norm konstytucyjnych oraz wytycznych prawa europejskiego i międzynarodowego brak jest w chwili obecnej w Polsce jednolitego i spójnego systemu poradniczego oraz efektywnej polityki państwa zmierzającej do jego powstania. Poradnictwem prawnym i obywatelskim zajmują się od kilkunastu lat przede wszystkim rozproszone i nie zawsze stabilne finansowo organizacje pozarządowe³. Sytuacja ta wymaga zdecydowanej zmiany, polegającej na wypracowaniu odpowiednich rozwiązań modelowych, pozwalających na wprowadzenie systemu nieodpłatnego i powszechnego poradnictwa. Warto przy tym podkreślić, że podobne systemy funkcjonują już, z dużym powodzeniem, w innych krajach Unii Europejskiej⁴.

Opisana w niniejszym podręczniku inicjatywa wypracowania modelowego systemu poradniczego jest realizowana przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego” (dalej jako projekt systemowy), współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego⁵. Ministerstwo, będące głównym beneficjentem projektu, w partnerstwie z czterema organizacjami pozarządowymi – Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych⁶, Instytutem Prawa i Społeczeństwa⁷, Instytutem Spraw Publicznych⁸ oraz Związkiem Biur Porad Obywatelskich⁹ – które bezpośrednio zajmują się udzielaniem bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich lub wspierają tego rodzaju działalność, upowszechniając wiedzę na ten temat, prowadząc badania i wydając publikacje, realizowało wspomniany projekt od grudnia 2011 r. do lipca 2014 r.

Podstawowym założeniem projektu jest wypracowanie kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia i rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. W związku z tym projekt został podzielony na trzy etapy: badawczy, opracowania odpowiednich rozwiązań modelowych i upowszechniający wypracowane rozwiązania.

dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego, Warszawa 2012, s. 10–11, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Prze%C4%85d_przepis%C3%B3w_zawieraj%C4%85cych_odniesienia_dotycz%C4%85ce_pomocy_prawnej_i_obywatelskiej.pdf – 8.1.2014; za: *G. Rząsa*, Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim, *Przegląd Legislacyjny* 2005, Nr 3–4).

¹ Szerzej na ten temat zob. m.in.: *A. Witkowska*, *Przegląd przepisów...*, *op. cit.*, s. 1–10; *Ł. Bojarski*, Społeczny aspekt działania poradni, [w:] *Studencka poradnia prawna. Idea. Organizacja. Metodologia*, Warszawa 2005, s. 1–6.

² *Ibidem*.

³ *T. Schimanek* (red.), *op. cit.*, s. 10.

⁴ Szerzej na ten temat zob.: *A. Witkowska*, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 1 i n.; *A.W. Houseman, L.E. Perle*, *Securing...*, *op. cit.*, s. 4 i n.

⁵ Dalej jako projekt. Więcej informacji o projekcie dostępnych jest na jego stronie internetowej: www.ppio.eu (8.1.2014).

⁶ Dalej jako FUPP. Więcej informacji o Fundacji dostępnych jest na jej stronie internetowej: www.fupp.org.pl (8.1.2014).

⁷ Dalej jako INPRIS. Więcej informacji o Fundacji dostępnych jest na jej stronie internetowej: www.inpris.pl (8.1.2014).

⁸ Dalej jako ISP. Więcej informacji o Fundacji dostępnych jest na jej stronie internetowej: www.isp.org.pl (8.1.2014).

⁹ Dalej jako ZBPO. Więcej informacji o Związku dostępnych jest na jego stronie internetowej: www.zbpo.org.pl (8.1.2014).

Pierwszy, zakończony już, etap badawczy realizowany przez ISP polegał na zaprojektowaniu i przeprowadzeniu badań ilościowych i jakościowych, które umożliwiły uzyskanie danych na temat faktycznego stanu, skali i sposobu funkcjonowania poradnictwa prawnego w Polsce oraz pokazały możliwości poprawy i rozwoju tego obszaru działalności społecznej. W ramach prowadzonych badań dokonano również (INPRIS) pogłębionej analizy dostępnych danych, literatury i badań dotyczących poradnictwa.

Podstawowym celem drugiego, także już zrealizowanego etapu, było wypracowanie optymalnego modelu funkcjonowania systemu bezpłatnej pomocy prawnej w Polsce oraz założeń dla przyszłej polityki państwa w tym zakresie. Zadanie to zostało powierzone fundacji INPRIS, która przez ponad pół roku przewodniczyła pracom grupy roboczej¹ składającej się z ekspertów wskazanych przez każdego partnera projektu, pracujących wspólnie nad modelem. Efekty jej pracy zostały szeroko skonsultowane zarówno z przedstawicielami poszczególnych szczebli administracji państwowej, samorządów reprezentujących zawody prawnicze, organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką poradnictwa w Polsce, jak i ze środowiskiem naukowym i akademickim. W wyniku przeprowadzonych konsultacji opracowany został końcowy dokument zawierający propozycje rozwiązań systemowych w przedmiotowym zakresie².

Ostatnim etapem, powierzonym do realizacji przede wszystkim FUPP i ZBPO, było upowszechnienie wiedzy na temat możliwości i zakresu korzystania z bezpłatnych porad prawnych wśród interesariuszy oraz klientów. Jednym z podstawowych działań upowszechniających było opracowanie przedmiotowej monografii.

Zgodnie z założeniami projektu głównym celem niniejszej publikacji jest upowszechnienie idei nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce w oparciu o wypracowany w jego ramach model systemu poradniczego. Ponadto obok przekazania wiedzy pełni ona także rolę podręcznika metodologicznego, gdyż przedstawia metody oraz sposoby, dzięki którym każdy Czytelnik może samodzielnie przeprowadzić warsztat odnoszący się do omawianej problematyki dla grupy osób zainteresowanych tworzeniem systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dlatego autorki monografii opracowały i umieściły na końcu każdego rozdziału gotowe scenariusze kilkugodzinnych warsztatów (a na końcu książki – scenariusze całonocnych warsztatów), które mogą się okazać pomocne przy opracowywaniu scenariuszy zajęć mających na celu przedstawienie w ciekawy sposób konkretnego zagadnienia związanego z prezentowaną tematyką. Niniejsza publikacja stanowi bowiem w założeniu narzędzie do samodoskonalenia się wszystkich osób, które chcą w przyszłości upowszechniać ideę poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach systemu, jak również wspierać członków instytucji i organizacji zajmujących się poradnictwem swoją wiedzą z zakresu efektywnego i profesjonalnego świadczenia usług poradniczych.

Należy podkreślić, że monografia skierowana jest do szerokiego grona odbiorców, ponieważ bez względu na fakt, czy rozwiązanie systemowe wypracowane w ramach projektu zostanie przyjęte przez państwo, skorzystać z niej mogą przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, doradcy biur porad obywatelskich, opiekunowie

¹ Szerzej na temat celów, założeń, etapów pracy oraz składu grupy roboczej zob. informacje dostępne na stronie internetowej INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa: <http://www.inpris.pl/poradnictwo-prawne-i-obywatelskie/news-ppio/t/inpris-pracuje-nad-propozycja-reformy-systemu-poradnictwa-prawnego-i-obywatelskiego-pierwsze-spot/> (10.1.2014).

² System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa), Warszawa 2013.

i studenci klinik prawa, a także prawnicy współpracujący z organizacjami trzeciego sektora i/lub świadczący usługi prawne *pro bono*, jak również inne osoby obecnie zajmujące się świadczeniem usług poradniczych w Polsce, które chcą poszerzyć swoją wiedzę i umiejętności w tym zakresie. Publikacja adresowana jest także do osób chcących w przyszłości prowadzić punkty poradnicze lub pracować w organizacjach i instytucjach, które udzielają porad prawnych i obywatelskich, oraz do wszystkich, którzy obserwują próby stworzenia systemowego rozwiązania w tym zakresie w Polsce.

Ze względu na krąg odbiorców i przyjęte cele każdy rozdział oparty jest na trzech następujących elementach, zawierających:

- 1) zarysowanie problemu będącego głównym tematem rozdziału w oparciu o wypracowane w ramach projektu badanie i analizy;
- 2) przedstawienie głównych rozwiązań wypracowanych przez grupę roboczą w ramach modelu;
- 3) zaproponowanie warsztatu zawierającego aktywne metody nauczania, którymi można przedstawić wybrane zagadnienie szerszej grupie odbiorców.

Każde z zagadnień będących tematem wiodącym poszczególnych rozdziałów zostało opisane w taki sposób, aby Czytelnik otrzymał kompletną i wyczerpującą wiedzę na jego temat i nie musiał sięgać do licznych materiałów źródłowych, m.in.: badań, analiz, dokumentu poświęconego modelowi, opracowanych w ramach projektu. Autorkom chodziło bowiem o to, aby wiedza na temat poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz narzędzia pomagające przekazać ją w praktyce znalazły się w jednym miejscu. Dzięki temu przygotowana publikacja stanowi kompleksowe źródło wiedzy o problemie, zawierające również podstawę metodologiczną nauczania o poradnictwie prawnym i obywatelskim.

Rozdział pierwszy, opracowany przez dr *Katarzynę Furman-Łajszczak*, wprowadza odbiorców w problematykę poradnictwa poprzez ukazanie jego historii. Autorka, w kontekście doświadczeń poradniczych wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej, przedstawia historię powstania publicznych i niepublicznych podmiotów działających w obszarze usług poradniczych, a także ukazuje przebieg prac legislacyjnych związanych z próbą stworzenia modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Rozdział drugi – autorstwa dr *Magdaleny Olczyk* – odnosi się do organizacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Autorka przedstawia w nim trzy modelowe koncepcje systemu poradniczego wypracowane w ramach projektu oraz omawia praktykę w tym zakresie wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej. Kolejny rozdział, opracowany przez dr *Joannę Kuźmicką-Sulikowską*, poświęcony jest podmiotom korzystającym z usług świadczonych w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Autorka, bazując na doświadczeniach zagranicznych oraz danych statystycznych, analizuje modelowe rozwiązania wypracowane w ramach projektu w tym zakresie. Rozdział czwarty, autorstwa *Magdaleny Klauze*, to kompilacja wiedzy na temat podmiotów – zarówno publicznych, jak i niepublicznych – świadczących usługi poradnicze oparta na doświadczeniach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej. W rozdziale piątym dr *Barbara Naymysłowska-Gabrysiak* szczegółowo przedstawiła metody i standardy stosowane przy świadczeniu usług w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego, odnosząc się również, podobnie jak pozostałe autorki, do doświadczeń zagranicznych w tym zakresie. Warto zaznaczyć, że autorka poddała analizie także możliwości wykorzystania nowoczesnych technologii w zakresie świadczenia usług poradniczych. Wreszcie ostatni rozdział – szósty, przygotowany przez dr *Martę Janinę Skrodzką* – jest próbą podsumowania monografii. Autorka ocenia przyszłość poradnictwa,

dokonując analizy wyzwań i perspektyw stojących przed przyszłym systemem poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, także w kontekście koniecznych do przeprowadzenia zmian w obowiązującym systemie prawa.

W tym miejscu w imieniu wszystkich autorek i własnym chciałabym serdecznie podziękować Pani Profesor *Eleonorze Zielińskiej* z Uniwersytetu Warszawskiego za cenne wskazówki merytoryczne, które pozwoliły nadać niniejszemu opracowaniu ostateczny kształt, jak również wszystkim autorkom za wkład pracy i zaangażowanie przy tworzeniu monografii. Podziękowania należą się także Prezesowi Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych *Filipowi Czernickiemu* – za zaufanie, jakim obdarzył autorki, i umożliwienie pracy nad książką właśnie w takim składzie osobowym.

Oddając w ręce Czytelnika niniejszą monografię, wierzę, że stanie się ona ważnym źródłem wiedzy, umiejętności oraz inspiracji do poznawania i poszerzania już posiadanych informacji na temat poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

dr *Marta Janina Skrodzka*

Białystok–Warszawa, marzec 2014 r.

ROZDZIAŁ I.

HISTORIA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

dr Katarzyna Furman-Łajszczak*

1. Uwagi ogólne

Historia przemian, jakie przeszło polskie społeczeństwo w podejściu do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, jest nierozzerwalnie związana z przemianami ustrojowymi, ekonomicznymi i społecznymi, które dokonały się w naszym kraju.

Obecnie poradnictwo prawne i obywatelskie świadczone jest, zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak i lokalnym, w ramach działań urzędów centralnych¹, samorządu lokalnego², organizacji pozarządowych³ oraz samorządów zawodowych, tj. adwokackiego i radców prawnych⁴. Podmioty świadczące usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego są często wyspecjalizowane w udzielaniu pomocy

* Adiunkt w Klinice Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, koordynatorka Sekcji Redukcji Szkód, w ramach której nieodpłatna pomoc prawna adresowana jest do osób uzależnionych oraz żyjących z HIV. Członek zarządu *European Network for Clinical Legal Education*. Trenerka FUPP prowadząca szkolenia dla organizacji pozarządowych dotyczące upowszechniania modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, opracowanego w ramach projektu systemowego wskazanego w niniejszej publikacji.

¹ M.in.: ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.; ustawa z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.; ustawa z 13.4.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 404 ze zm.; ustawa z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

² Ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

³ Ustawa z 6.4.1984 r. o fundacjach, tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm., jak również ustawa z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

⁴ Samorządy zawodowe, tj. adwokacki i radców prawnych, włączają się w działania na rzecz nieodpłatnej pomocy osobom niezamożnym, m.in. organizując cykliczne dni bezpłatnych porad prawnych (zob. artykuł z dziennika „Rzeczpospolita”, <http://prawo.rp.pl/artypul/1110980.html> – 20.5.2014 – oraz <http://prawo.rp.pl/artypul/292051.html> – 20.5.2014).

konkretnej grupie odbiorców, np.: osobom uzależnionym¹, rodzicom wychowującym samotnie dzieci², kobietom doświadczającym przemocy w rodzinie³. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że podmioty te nie tworzą jednolitej struktury, a tym samym nie można mówić o istnieniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w Polsce. Wiedzę dotyczącą historii bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz procesów, które doprowadziły do stanu obecnego, warto usystematyzować dla zrozumienia problematyki dostępu do poradnictwa, potrzeb obywateli oraz specyfiki działania punktów udzielających pomocy.

W niniejszej części podręcznika przedstawiony został proces przemian społecznych oraz uwarunkowania prawne związane z powstawaniem i rozwojem podmiotów udzielających bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich w Polsce. Ukazane one zostały na tle doświadczeń tych państw, których systemy pomocy prawnej i obywatelskiej uznać można za wzorcowe. W rozdziale omówiona została historia wybranych podmiotów poradniczych, których ewolucja najlepiej obrazuje ograniczenia oraz możliwości proceduralne związane z tego typu działalnością. Kończy go przedstawienie zarysu problematyki ustawodawczej w omawianym obszarze. Można postawić tezę, że dzięki wiedzy uzyskanej z pogłębionej analizy aspektów historycznych bezpłatnego poradnictwa możliwe jest bardziej efektywne uczestnictwo w dokonującym się aktualnie rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego, jak również pełnienie roli aktywnego podmiotu w tym obszarze w przyszłości.

Zamieszczone w tekście przykłady utworzenia i funkcjonowania instytucji publicznych oraz niepublicznych w obszarze bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz wiedza o możliwościach zwrócenia się po wsparcie partnerskie do tych instytucji o pomoc wydają się być ważnym narzędziem pracy osób związanych z tworzeniem punktów poradniczych.

2. Tendencje rozwojowe poradnictwa prawnego i obywatelskiego na przykładzie Wielkiej Brytanii i Holandii

Przy omawianiu historii bezpłatnego poradnictwa w Polsce nie sposób nie odnieść się do zagranicznych doświadczeń⁴. Ta perspektywa jest ciekawym punktem wyjścia do dalszych rozważań, a dorobek międzynarodowy w obszarze bezpłatnego poradnictwa odegrał znaczącą rolę w opracowywaniu polskich rozwiązań. Wybór

¹ Przykładem może być działalność Monaru oraz Markotu. Szerzej na ten temat zob.: *P. Karpowicz* (red.), *Marek Kotański. Człowiek i jego dzieło*, Białystok 2004.

² Poradnictwo adresowane do samotnych matek oferuje m.in. Fundacja Academia Iuris, <http://www.academia-iuris.pl/> (28.2.2014).

³ M.in. działalność: Federacji na rzecz Kobiet i Planowania Rodziny, <http://www.federa.org.pl/> (28.2.2014), Fundacji Centrum Praw Kobiet, <http://www.cpk.org.pl/> (28.2.2014).

⁴ Szerzej na temat współczesnych rozwiązań zagranicznych zob.: *E. Krześniak*, *Europejskie systemy pomocy prawnej na przykładzie wybranych krajów*, *Biuletyn Forum Debaty Publicznej* 2011, Nr 2, s. 28.

Wielkiej Brytanii oraz Holandii podyktowany był funkcjonowaniem w tych krajach wysoce rozwiniętych systemów poradnictwa prawnego (Holandia) oraz obywatelskiego (Wielka Brytania).

Idea zapewnienia obywatelom dostępu do bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego zrodziła się w latach 20. XX w. w Wielkiej Brytanii¹ i zbiegła się z opublikowaniem raportu *Henry 'ego Bettertona*, poświęconego pomocy publicznej². W raporcie tym wskazano, że w związku z koniecznością zapewnienia obywatelom pomocy w indywidualnych sprawach konieczne jest tworzenie punktów poradniczych³. Dwieście pierwszych biur porad obywatelskich w Wielkiej Brytanii rozpoczęło działalność 4.9.1939 r.⁴ Ich uruchomienie związane było z realizacją planów na wypadek wybuchu wojny w zakresie zapewnienia ludności cywilnej dostępu do usług poradniczych⁵. Biura funkcjonowały na terenie całego kraju w salach przykościelnych budynków, urzędach oraz kawiarniach⁶. Porady można było również uzyskać w punktach mobilnych mieszczących się w szeroko rozumianej przestrzeni publicznej – w parkach czy na skwerach⁷. W ciągu zaledwie 3 lat istnienia biur ich liczba wzrosła do 1074⁸. Praca biur okazała się niezwykle doniosła, zwłaszcza po II wojnie światowej, kiedy to pomoc adresowana była do obywateli zmagających się z trudnymi warunkami życiowymi, związanymi m.in. z problemami przemieszczenia. Do 1972 r. działania poradnicze zależne były od Krajowej Rady Opieki Społecznej⁹, zaś biura prowadzone były przez rady wolontariatu¹⁰. W latach 1939–1950¹¹ działalność biur finansowana była przez ministerstwo zdrowia¹². Kolejne lata to okres, w którym otrzymywały one na swoją działalność dotacje rządowe (np. w roku 1973¹³). W latach 90. XX w. biura uruchomiły serwis internetowy świadczący porady przez 24 godziny na dobę¹⁴.

¹ Zob.: *M. Parlicki*, *Poradnictwo obywatelskie jako aktywizacyjna forma pomocy oferowana jednostkom i rodzinom*, Państwo i Społeczeństwo 2012, Nr 4, s. 120 oraz: *Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego, Uniwersyteckie poradnie prawne – biura pomocy obywatelskiej*, Warszawa 1999, s. 24, http://www.fupp.org.pl/download/raport_batory-%20kliniki_bpo.pdf (28.2.2014).

² *Ibidem*, s. 121.

³ Informacje pochodzą z publikacji opracowanej przez *High Wycombe Citizens Advice Bureau*, http://www.highwycombecab.org.uk/About_Us/pdfs/bite_size_history_2_april06.pdf, s. 1 (28.2.2014). Zarys historii *Citizens Advice* dostępny jest również na stronie internetowej *Citizens Advice*, <http://www.citizensadvice.org.uk/index/aboutus/ourhistory.htm> (30.3.2014).

⁴ *M. Parlicki*, *op. cit.*, s. 121.

⁵ *G. Fisher*, *Advice on Everything. A History of the Citizens Advice Service in Harrow, 1939–2009*, s. 3, <http://www.citizensadvice.org.uk/> (28.2.2014).

⁶ *M. Parlicki*, *op. cit.*, s. 121.

⁷ *Ibidem*, s. 121.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, s. 122.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ W latach 1950–1960 finansowanie to zostało zawieszono, co przelożyło się na konieczność likwidacji znacznej liczby biur.

¹² *M. Parlicki*, *op. cit.*, s. 122.

¹³ *Ibidem*, s. 123.

¹⁴ *Ibidem*.

W chwili obecnej krajowe stowarzyszenie biur nosi nazwę *Citizens Advice*¹ (na terenie Walii – *Citizens Cymru*²) i prowadzi poradnictwo w pełnym zakresie, z wykorzystaniem metod elektronicznej komunikacji z beneficjentami. Wraz z innymi organizacjami³ prowadzi coroczną akcję pod nazwą *Advice Week*⁴ (Tydzień Porad). Przeprowadzona przez Urząd Administracji Publicznej w 2003 r. kontrola usług biur wykazała wysoką jakość świadczonych przez te podmioty usług poradniczych⁵.

Historia tworzenia pierwszych punktów świadczących usługi w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest również ważnym elementem rozwoju tych usług w Holandii⁶. Istniejącej tam *Raad voor Rechtsbijstand* (Radzie Pomocy Prawnej) utworzonej przez ministra sprawiedliwości powierzono zadania związane z reprezentacją osób niezamożnych i zapewnieniem im pomocy prawnej⁷. Biura porad obywatelskich stały się częścią powszechnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego⁸. Holenderski system obejmuje działalność punktów obsługi prawnej (w ramach których beneficjenci pomocy mogą otrzymać wyjaśnienie kwestii prawnych oraz porady i informacje o nieskomplikowanym charakterze⁹) oraz świadczenie usług prawników i mediatorów (udzielających pomocy w sprawach skomplikowanych¹⁰).

Przykład Wielkiej Brytanii posłużył za wzór w procesie tworzenia w Polsce biur porad obywatelskich, a doświadczenia holenderskie być może znajdą odzwierciedlenie w kolejnych modelach proponowanych w obszarze pomocy prawnej¹¹. Przykłady dobrych praktyk zagranicznych odegrały również ważną rolę w procesie tworzenia standardów dotyczących bezpłatnego poradnictwa w naszym kraju (zob. m.in. zasady, w oparciu o które działają biura należące do ZBPO¹²). Wypracowanie przez ww. państwa jasnych kryteriów udzielania pomocy oraz standardów

¹ *Ibidem*.

² *Ibidem*.

³ Tymi organizacjami są: *Advice Services Alliance*, *AdviceUK*, *Age Concern and Help the Aged*, *Law Centers Federation* oraz *Youth Acces*. Zob.: M. Parlicki, *op. cit.*, s. 123.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Na temat poradnictwa w Wielkiej Brytanii zob. np. artykuł dostępny na stronie internetowej projektu pod adresem: <http://www.ppio.eu/pl/co-nowego/79-poradnictwo-obywatelskie-nad-tamiza> (28.2.2014).

⁶ Na temat poradnictwa *pro bono* w Holandii oraz pomocy prawnej zapewnionej obywatelom zob. m.in.: Latham & Watkins LLP, *A Survey of Pro Bono Practices and Opportunities in 71 Jurisdictions*, 2012, s. 193 i n., <http://www.probonoinst.org/wpps/wp-content/uploads/a-survey-of-pro-bono-practices-and-opportunities-in-71-jurisdiction-2012.pdf> (28.2.2014), oraz *Legal Aid Board, The legal help in Netherlands. A Broad outline*, 2013, http://www.rvr.org/binaries/about-rvr/brochure-legalaid_juni2013_webversie.pdf (28.02.2014).

⁷ Na temat kompetencji *Legal Aid Board* zob. informacje dostępne na stronie internetowej *Raad voor Rechtsbijstand*, http://www.rvr.org/nl/about_rvr (28.2.2014).

⁸ G. Wiaderek, P. Maranowski (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa*, Warszawa 2013, s. 2, http://www.inpris.pl/file-admin/user_upload/documents/Bezp%C5%82atne_poradnictwo-materia%C5%82_konferencyjny.pdf (28.2.2014).

⁹ E. Krześniak, *op. cit.*, s. 28.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Zob. informacje znajdujące się na stronie internetowej INPRIS, <http://www.inpris.pl/poradnictwo-prawne-i-obywatelskie/news-ppio/t/inpris-z-wizyta-studyjna-w-holandii-analiza-systemu-nieodpłatnej-pomocy-prawnej/> (28.2.2014).

¹² Informacje dostępne są na stronie internetowej ZBPO, <http://zbpo.org.pl/page/pl/> (28.2.2014).

jakościowych przełożyło się na zapewnienie ich obywatelom sprawiedliwego dostępu do rzetelnych i bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich.

3. Powstanie podmiotów działających w obszarze usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Przedstawienie historii poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce jest zadaniem trudnym. Niełatwo jest bowiem na podstawie dostępnych źródeł wskazać, jak również opisać wszystkie podmioty, które powstały jako instytucje mające za zadanie m.in. zapewnić osobom przebywającym na terytorium naszego kraju dostęp do nieodpłatnych porad. Nie do przecenienia jest wpływ, jaki na rozwój idei bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, a co za tym idzie: na wzrost gwarancji prawnych dla najsłabszych obywateli, jak również na wzrost świadomości prawnej w społeczeństwie wywarło powstawanie kolejnych podmiotów poradniczych.

W przeszłości zwiększone zapotrzebowanie obywateli na bezpłatne usługi poradnicze wiązało się z historycznymi wydarzeniami, które miały miejsce na terenie Polski. Na potrzeby rozważań w tym rozdziale przyjęte zostały jako przełomowe trzy wydarzenia historyczne oraz okresy następujące bezpośrednio po nich: wybuch II wojny światowej, przemiany ustrojowe roku 1989 oraz wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Punktem wyjścia do rozważań będzie przedstawienie działalności polskiej adwokatury pod zaborami, jak również w okresie II Rzeczypospolitej.

Należy podkreślić, że adwokatura polska jako pierwsza podjęła starania zmierzające do zapewnienia dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej¹, obejmując w 1909 r. patronat nad więzieniami kryminalnymi oraz politycznymi². W 1923 r. instytucji patronatu nadano nazwę: Towarzystwo Opieki nad Więźniami, Zwolnionymi z Więzień i ich Rodzinami³. Po wybuchu II wojny światowej organizacja ta postawiła sobie za cel przede wszystkim ratowanie aresztowanych Polaków⁴. Uboga ludność stolicy mogła liczyć na uzyskanie bezpłatnej porady prawnej w ramach działalności Rady Głównej Opiekuńczej, działającej od 1941 r.⁵ Doświadczenie adwokatury polskiej tego okresu przełożyło się na zaangażowanie jej członków w procesy polityczne w latach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶.

W okresie PRL-u pomoc prawna udzielana była zarówno przez legalnie działające instytucje, jak i struktury podziemne, m.in. przez: związki zawodowe, Komitet Obrony Robotników (KOR)⁷, Komisję Interwencji i Praworządności Niezależnego

¹ Z. Krzemiński, *Historia warszawskiej adwokatury*, Warszawa 2009, s. 214.

² *Ibidem*, s. 214.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 215.

⁵ *Ibidem*, s. 218.

⁶ *Ibidem*, s. 231.

⁷ Na temat historii Komitetu Obrony Robotników zob. m.in.: J.J. Lipski, *KOR*, Warszawa 2006.

Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”¹, Federację Konsumentów² czy też istniejący nieprzerwanie od 1958 r. Polski Komitet Pomocy Społecznej³. Wsparcia osobom prześladowanym przez instytucje państwowe udzielał również Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela (ROPCiO)⁴. Należy wskazać, że był to okres, który – co wynikało z istoty panującego ustroju – wiązał się z zahamowaniem rozwoju idei bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Dopiero przemiany ustrojowe schyłku lat 80. XX w. utorowały drogę tworzenia podmiotów poradniczych. Konieczności ich tworzenia upatrywać można nie tylko w zmianie charakteru relacji państwo–obywatel, ale również we wzroście zapotrzebowania na bezpłatne poradnictwo, który nastąpił po 1989 r. Proces ten związany był ze zmianami oraz problemami społecznymi, jakie towarzyszyły przemianom ustrojowym. Nie wszyscy obywatele naszego kraju postrzegali pozytywnie następstwa tychże zmian, co wiązało się z gwałtownym pogorszeniem ich sytuacji materialnej i społecznej⁵. Zmianę ustroju bardzo silnie odczuły osoby niezamożne, którym nie tylko trudniej było odnaleźć się w nowej rzeczywistości, ale również nie mogły one w pełni partycypować w przemianach, np. w formie dostępu do dóbr materialnych. Wiele problemów, które towarzyszyły osobom niezamożnym, dotyczyło zagadnień prawnych i obywatelskich. Ujawnienie grup obywateli w najtrudniejszej sytuacji⁶, a także chęć zapewnienia im możliwości godnego życia łączyć można z powstaniem podmiotów poradniczych. W dobie przeobrażeń ustrojowych otoczenie obywateli nieodpłatną opieką prawną przyczyniło się do zwiększenia ich podmiotowości i aktywizacji, choć zapotrzebowanie na bezpłatne poradnictwo na przestrzeni lat nie zmalało⁷. W latach przelomu – w końcu lat 80. XX w. – został powołany urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, który rozpoczął swoją działalność w 1988 r.⁸, inicjując tym samym w naszym kraju tradycję instytucji rzeczniczych – których jednym z celów działania było przyczynienie się do wzrostu świadomości prawnej obywateli, jak również pomoc w sprawach indywidualnych⁹. W 1995 r. powołany został urząd

¹ Szerzej na temat Komisji zob. strona internetowa Encyklopedii Solidarności: http://www.encyklopedia-solidarnosci.pl/wiki/index.php?title=T02331_Komisja_Interwencji_i_Praworz%C4%85dno%C5%9Bci (4.5.2014).

² Szerzej na temat Federacji (m.in. statut): <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/> (4.5.2014).

³ K. Furman-Lajszczak, *Poradnik dla osób poszukujących i korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej*, s. 5, <http://www.ppio.eu> (28.2.2014). Szerzej na temat działalności Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej: <http://www.pkps.org.pl/index.php> (28.2.2014).

⁴ Szerzej na temat działalności ROPCiO zob. m.in.: G. Waligóra, *ROPCiO. Ruch Obrony Praw Człowieka i Obywatela 1977–1981*, Warszawa 2006.

⁵ E. Sierżputowska, *Nastroje społeczne w latach 1989–1994*, raport Nr 59 z 1994, http://biurosej.gov.pl/teksty_pdf_94/r-59.pdf (28.2.2014).

⁶ W wyniku podejmowanych przez państwo interwencji część z nich dotknięta była ukrytym do 1989 r. bezrobociem.

⁷ Szerzej na ten temat zob.: Instytut Prawa i Społeczeństwa, *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Warszawa 2012, <http://www.ppio.eu> (28.2.2014).

⁸ Ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.

⁹ Z danych statystycznych Urzędu wynika, że w ciągu 25 lat działalności przyjęto w Biurze RPO 104 400 interesantów i udzielono 262 828 informacji prawnych drogą telefoniczną. Zob. informacje dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: <http://www.brpo.gov.pl/pl/content/dzialalnosc-rzecznika-praw-obywatelskich> (28.2.2014).

Rzecznika Ubezpieczonych¹, reprezentujący interesy obywateli wobec funduszy emerytalnych oraz ubezpieczycieli, zaś 21.5.2009 r. zaczął działać w obronie praw pacjentów Rzecznik Praw Pacjenta wraz z Rzecznikami Praw Pacjenta Szpitali Psychiatrycznych².

Ważnym momentem, który odegrał znaczącą rolę w rozwoju poradnictwa w Polsce, było przystąpienie naszego kraju do Unii Europejskiej 1.5.2004 r. Od tej chwili rozpoczęliśmy wdrażanie prawnych regulacji, również w zakresie zapewnienia potrzebującym dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej i otoczenia ich odpowiednią opieką. Przykładem przełożenia się rozwiązań unijnych na powstanie w Polsce podmiotów poradniczych jest działalność ośrodków pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem (dalej: OPOPP). Ich powstanie wiąże się bezpośrednio z realizacją postanowień decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej 2001/220/WSiSW z 15.3.2001 r. oraz m.in. zaleceń Rady Europy z 1985 r. Nr R (85)11 w sprawie pozycji ofiary w prawie karnym i zaleceń Nr R (85)21 w sprawie zapobiegania wiktyimizacji i pomocy dla ofiar przestępstw, która stała się podstawą zawarcia przez Ministerstwo Sprawiedliwości z Komisją Europejską 1.8.2008 r. umowy o dofinansowanie projektu pod nazwą Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw. Dzięki wejściu treści umowy w życie na terenie Polski funkcjonuje 16 takich placówek wraz z filiami niektórych z nich³. Otoczenie kompleksową pomocą osób pokrzywdzonych przestępstwem jest niezwykle istotne na każdym etapie postępowania, może bowiem stanowić próbę odbudowania zaufania ofiary do pozostałych członków społeczeństwa.

Pomoc, jaką obywatele polscy, a także osoby przebywające na terytorium RP otrzymują w powyższych instytucjach na szczeblu krajowym, jest gwarancją realizacji przysługujących im praw oraz rękojmą sprawiedliwych rozstrzygnięć. Działalność tych podmiotów przyczynia się do systematycznego zwiększania zaufania obywateli do administracji publicznej. Dostępność pomocy prawnej umacnia poczucie podmiotowości jej beneficjentów, jak również wpływa znacząco na zwiększenie świadomości prawnej i obywatelskiej w społeczeństwie, przez co realizowany jest jeden z podstawowych celów społeczeństwa obywatelskiego.

¹ Ustawa z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.

² Funkcjonowanie Rzecznika Praw Pacjenta wytyczają ramy ustawy z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm.

³ Do zadań OPOPP należy zapewnienie: „bezpłatnego poradnictwa prawnego dla osób pokrzywdzonych przestępstwem i członków ich rodzin, bezpłatnego poradnictwa psychologicznego wraz z pomocą psychologiczną dla osób pokrzywdzonych przestępstwem i członków ich rodzin, wsparcia wolontariuszy w zakresie tzw. opiekuna ofiary, prowadzenia bazy instytucji świadczących pomoc specjalistyczną dla określonych kategorii ofiar przestępstw i udzielania wszechstronnej informacji na temat możliwości uzyskania pomocy specjalistycznej, tworzenia sieci pomocy ofiarom przestępstw na terenie województwa (sieć regionalna, lokalna), na którym działa Ośrodek, prowadzenia współpracy z OPOPP w innych województwach, tworząc Ogólnokrajową Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw, prowadzenia współpracy z jednostkami samorządu terytorialnego, Policji, wymiaru sprawiedliwości, służbami pomocy społecznej, szkołami, szpitalami oraz organizacjami pozarządowymi, kościelnymi i innymi w zakresie świadczenia pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem”. Informacje pochodzą ze strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/pokrzywdzeni-przestepstwem/wykaz-osrodkow-pomocy-dla-osob-pokrzywdzonych-przestepstwem/> (28.2.2014).

Omówione powyżej podmioty poradnicze zaliczyć można do grona podmiotów publicznych. Wymienione pośród nich KOR oraz ROPCiO z perspektywy lat zaliczyć można do organizacji pozarządowych – działały wprawdzie bez uznania ówczesnych władz (nielegalnie), ale posiadały status stowarzyszeń.

Dopiero zmiany ustrojowe i wprowadzenie systemu demokratycznego w Polsce stworzyły obywatelom chętnym do podjęcia działalności w obszarze poradnictwa prawnego i obywatelskiego możliwość organizowania się w fundacje czy stowarzyszenia i zakładania nowych punktów poradniczych. Również organizacje, których tradycje sięgały okresu międzywojennego, na nowo podjęły swoją działalność¹. Należały do nich m.in. duszpasterska instytucja charytatywna Episkopatu Polski Caritas Polska czy też Związek Młodzieży Chrześcijańskiej – YMCA². Przemiany społeczne i problemy, z jakimi zmagali się obywatele po 1989 r., podyktowały konieczność specjalizacji organizacji pozarządowych i utworzenie zupełnie nowych podmiotów, zajmujących się dotąd rzadko poruszonymi tematami, np. wspierających osoby żyjące z HIV³.

Powstające po 1989 r. organizacje pozarządowe wpisały w swoją statutową działalność nie tylko wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, ale również konkretne działania, np. programy stypendialne dla dzieci z rodzin niezamożnych, działalność na rzecz edukacji i dostępu do dóbr kultury, działania na rzecz praw pacjentów, samotnych rodziców, przeciwdziałanie przemocy, działania na rzecz środowiska naturalnego, przeciwdziałanie dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu. Zaczęły one podejmować konkretne działania na poziomie lokalnym, adresowane do najbardziej potrzebujących, jak również realizować akcje charytatywne⁴. Warto zaznaczyć, że powstały organizacje niosące pomoc potrzebującym na całym świecie, nieograniczające swego działania do terytorium Rzeczypospolitej⁵, jak również takie, które posiadając status organizacji pozarządowych, wypełniały ważne zadania natury administracyjnej⁶.

Dużą rolę w tworzeniu polskich podmiotów niepublicznych odegrały również organizacje o międzynarodowym charakterze, które udzielały wsparcia organizacjom pozarządowym na terenie całego kraju. Za przykład podać można działalność takich podmiotów, jak: *International Legal Aid Group*, *The Global Network for Public Interest Law*, *Open Society Initiative*, *European Commission for the Efficiency and Justice*. Model funkcjonowania tych podmiotów był często wzorem przyjętym na potrzeby organizacji pracy w polskich NGO.

¹ Zob. oficjalny portal promocyjny RP: <http://www.poland.gov.pl/organizacje,pozarzadowe,128.html> (28.2.2014).

² *Ibidem*.

³ Szerzej zob.: P. Karpiński, *op.cit.*, s. 35.

⁴ Zob. oficjalny portal promocyjny RP: <http://www.poland.gov.pl/organizacje,pozarzadowe,128.html> (28.2.2014).

⁵ Wskazać tu należy Polską Akcję Humanitarną, <http://www.pah.org.pl/> (28.2.2014).

⁶ M.in. Fundacja „Itaka – Centrum Poszukiwań Ludzi Zaginionych”, <http://zaginieni.pl/> (28.2.2014).

Implementacja doświadczeń zagranicznych do Polski przełożyła się również na stworzenie takich podmiotów jak uniwersyteckie poradnie prawne (ang. *legal clinics*) czy biura porad obywatelskich. Pierwsze uniwersyteckie poradnie prawne powstały: w 1997 r. na Uniwersytecie Jagiellońskim¹, w 1998 r. na Uniwersytecie Warszawskim², w 1999 r. na Uniwersytecie w Białymstoku³. Otwarcie tych poradni poprzedzone było dyskusjami metodologiczno-programowymi oraz działaniami organizacyjnymi⁴. Pierwsze biura porad obywatelskich utworzone zostały w 1996 r. w Warszawie i Łomży⁵, a pomysł ich przeniesienia pochodził z Fundacji „Samaritanus”.

Poradnie uniwersyteckie w Polsce powstawały na wzór amerykańskich klinik prawa⁶. Ich powołanie wynikało z chęci realizacji dwóch równorzędnych celów: edukacyjnego, polegającego na przygotowaniu studentów do wykonywania zawodu prawnika, uwrażliwianiu ich na problemy osób niezamożnych, oraz związanego z zapewnieniem pomocy osobom najbardziej potrzebującym, które ze względów finansowych nie mogłyby się o nią ubiegać u prawników przynależących do samorządów zawodowych⁷. W chwili obecnej funkcjonuje w Polsce 26 uniwersyteckich poradni prawnych, zarówno przy uniwersytetach publicznych, jak i niepublicznych⁸. W 2002 r. powołano do życia Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych (dalej: FUPP), której jednym z celów powstania było udzielanie wsparcia istniejącym oraz powstającym poradniom. Jednym z pierwszym zrealizowanych zamierzeń FUPP było również wprowadzenie jednolitych standardów udzielania pomocy oraz funkcjonowania poradni⁹.

Z kolei biura porad obywatelskich powstały w oparciu o europejskie doświadczenia i działalność *Citizens Advice Bureaux* (biur porad obywatelskich) w Wielkiej Brytanii¹⁰. Wśród przyczyn powstania biur porad w Polsce wymienia się zapotrzebowanie obywateli na informacje o przysługujących im prawach związanych ze zmieniającą się po przemianach ustrojowych rzeczywistością prawną¹¹. W chwili obecnej na terenie Polski aktywnie działa 27 biur porad obywatelskich z wykwalifikowanym

¹ E. Rekosh, Rozwój prawniczej edukacji klinicznej: perspektywa globalna – doświadczenia zagraniczne, historia uniwersyteckich poradni prawnych, [w:] D. Łomowski (red. prow.), Studencka Poradnia Prawna. Idea, organizacja, metodologia, Warszawa 2005, s. 28. Szerzej zob. również: T. Martiszek, Rola „legal clinics” w systemie amerykańskiej edukacji prawniczej, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 59 i n.

² E. Zielińska, *Klinika Prawa* – Uniwersytecka Poradnia Prawna, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 219.

³ A. Sitkowska, A.D. Śledziwski, Studencka Poradnia Prawna Pracownia Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku a funkcjonowanie jej sekretariatu, *Klinika* 2011, Nr 10 (14), s. 5.

⁴ E. Zielińska, *op. cit.*, s. 219.

⁵ Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego, *op. cit.*, s. 27.

⁶ Szerzej na temat inspiracji oraz związków przedstawicieli amerykańskich klinik prawa w budowanie ruchu klinicznego w Europie zob. E. Rekosh, *op. cit.*, [w:] D. Łomowski (red. prow.), Studencka Poradnia Prawna..., *op. cit.*, s. 28.

⁷ Zob. m.in.: M. Szewczyk, Idea uniwersyteckich poradni prawnych, *Klinika* 1999, Nr 1, s. 13 i n.

⁸ Zob. strona internetowa FUPP dostępna pod adresem: <http://www.fupp.org.pl> (28.2.2014).

⁹ Na temat standardów obowiązujących poradnie: <http://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/standardy> (28.2.2014).

¹⁰ Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego: *op. cit.*, s. 27.

¹¹ Zob. strona internetowa ZBPO: <http://zbpo.org.pl/page/pl/> (28.2.2014).

personalem doradczym, zrzeszonych w Związku Biur Porad Obywatelskich (ZBPO). Głównym celem powołanego do życia w 1998 r. ZBPO jest „zapewnienie obywatelom wiedzy o przysługujących im prawach, tak aby potrafili w aktywny i skuteczny sposób rozwiązywać swoje problemy, a także podejmować działania na rzecz zmian pożądaných społecznie”¹. Oznacza to, że praca biur skupia się przede wszystkim na zapewnieniu wsparcia obywatelskiego wszystkim potrzebującym przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii co do podejmowanych decyzji w kwestii rozwiązania problemu.

Działalność organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego można uznać za wzorowy przykład profesjonalizacji działań organizacji społecznych. Zarówno Helsińska Fundacja Praw Człowieka (utworzona w Polsce w 1989 r. przez członków Komitetu Helsińskiego²), jak i Instytut Spraw Publicznych działający od 1995 r. (ośrodek badawczo-analityczny³) czy INPRIS – Instytut Prawa i Społeczeństwa, działający od 2009 r. prawniczy *think tank*⁴, są pełnoprawnymi partnerami instytucji państwowych w procesie kształtowania dialogu społecznego oraz polityki publicznej. Ekspertki związane z tymi podmiotami pełnią często funkcje doradcze dla rządu i samorządu, a raporty tych organizacji postrzegane są jako punkt wyjścia do debat społecznych i podejmowanych w obszarze bezpłatnego poradnictwa wysiłków legislacyjnych. Na uwagę zasługuje fakt, że obok wspomnianych wyżej organizacji w Polsce w chwili obecnej działa kilkaset organizacji pozarządowych, które w sposób stały lub okresowy świadczą porady prawne i obywatelskie⁵.

4. Historia prac legislacyjnych związanych z procesem tworzenia modelu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego

W latach 2004–2010 toczyły się w Polsce wzmoczone prace nad opracowaniem ustawowej regulacji, która zapewniłaby obywatelom dostęp do informacji prawnych, jak również bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich⁶. Każdy kolejny projekt próbował ująć w ramy systemowe usługi poradnictwa, odnosząc się w swych założeniach do zapewnienia obywatelom naszego kraju dostępu do bezpłatnej pomocy, przy czym były to rozwiązania dotyczące jedynie poradnictwa prawnego. Pomysłodawcy (nad treścią kolejnych projektów pracowali m.in. przedstawiciele

¹ *Ibidem*.

² Więcej na temat powstania oraz działalności Fundacji: <http://www.hfhr.pl/> (28.2.2014).

³ Więcej na temat powstania oraz działań podejmowanych przez ISP: <http://www.isp.org.pl/> (28.2.2014).

⁴ Więcej na temat powstania oraz celów działania INPRIS: <http://www.inpris.pl/> (28.2.2014).

⁵ Więcej informacji zob. „Mapa bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, <http://www.mapaporadnictwa.org/> (4.5.2014).

⁶ Szerzej na ten temat *L. Bojarski*, Przegląd projektów..., *op. cit.*, s. 1 i n.

organizacji pozarządowych, Rzecznik Praw Obywatelskich, Ministerstwo Sprawiedliwości, posłowie, rząd) proponowali konkretne rozwiązania m.in. w zakresie tego, do kogo pomoc ta ma być adresowana, na kim będzie spoczywać obowiązek jej świadczenia, a także w oparciu o jakie kryteria pomoc może być udzielana.

W 2004 r. przedstawiciele organizacji pozarządowych¹ oraz Rzecznik Praw Obywatelskich wystosowali wspólny apel o podjęcie działań w obszarze zapewnienia obywatelom dostępu do poradnictwa². W liście Rzecznika Praw Obywatelskich skierowanym w ówczesnym czasie do Ministra Sprawiedliwości czytamy, że: „(...) należy przeprowadzić reformę systemu pomocy prawnej świadczonej ludziom ubogim. Wymaga tego poszanowanie zasad uczciwego procesu i sprawiedliwości społecznej”³.

Projekt ustawy⁴, będący efektem wspomnianego wyżej apelu, przewidywał m.in., że nieodpłatna pomoc prawna powinna mieć charakter zarówno pomocy przed sądowej (podstawowej), jak i udzielanej już na etapie postępowania sądowego (kwalifikowanej). Wśród kryteriów dostępu do nieodpłatnej pomocy miały być z jednej strony kryterium finansowe – dochód poniżej tzw. minimum egzystencji⁵ (zgodnie z art. 8 PomSpołU) – z drugiej sytuacja osobista uniemożliwiająca samodzielną obronę praw i interesów⁶. Pomysłodawcy projektu wskazali, że w szczególności chodzi m.in. o przypadki sieroctwa, bezrobocia, bezdomności, niepełnosprawności, choroby, przemocy w rodzinie, alkoholizmu, narkomanii, jak również zaistnienia zdarzenia losowego, sytuacji kryzysowej czy klęski żywiołowej⁷. Projekt przewidywał skierowanie pomocy jedynie do osób fizycznych, w drodze decyzji administracyjnej. Wszystkie elementy i podmioty uczestniczące w systemie planowanym miałyby być finansowane z budżetu państwa. W październiku 2005 r. kolejny rząd wycofał procedowany projekt spod obrad⁸, zapowiadając jednocześnie wprowadzenie do treści projektu autopoprawki rządowej⁹. Projekt uzupełniony o rządową poprawkę został ponownie skierowany do Sejmu w maju 2007 r., przy czym wprowadzone zmiany były w stosunku do pierwotnej treści tak fundamentalne, że w rzeczywistości postrzegać go można jako zupełnie odrębną propozycję¹⁰. Po autopoprawce rządowej

¹ Organizacjami tymi były: Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Związek Biur Porad Obywatelskich oraz Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej. Zob.: listy skierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich z 15.4.2004 r. oraz 30.6.2004 r. Oba dokumenty dostępne na stronie internetowej INPRIS, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/41_list_koalicji_NGO_do_RPO_15.04.2004.pdf (28.2.2014).

² Zob. informacje dostępne na stronie internetowej INPRIS: <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej-i-projekt/> (28.2.2014).

³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich kierowane do Ministra Sprawiedliwości z 3.8.2004 r.: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/21_list_rpo_do_min_sadowski_3_08_2004.pdf (28.2.2014).

⁴ Instytut Prawa i Społeczeństwa, *op. cit.*, s. 221.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Informacja dostępna na stronie internetowej INPRIS, pod adresem: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/21_list_rpo_do_min_sadowski_3_08_2004.pdf (28.2.2014).

⁷ Instytut Prawa i Społeczeństwa, *op. cit.*, s. 222.

⁸ *L. Bojarski, Przegląd projektów...*, *op. cit.*, s. 8.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 10.

projekt przewidywał, że nieodpłatna pomoc prawna będzie ograniczona jedynie do pomocy przedsądowej i polegać będzie na udzieleniu informacji oraz pomocy prawnej zmierzającej do opracowania pierwszego pisma w sprawie oraz sporządzenia dla beneficjenta wniosku o przyznanie pełnomocnika z urzędu¹. Wyraźnie więc komunikowano, że autorzy poprawki uznają za wystarczający sposób działania odpowiadający potrzebom obywateli, a dotyczący ustanowienia pełnomocników z urzędu oraz wprowadzenia zasad, a co ważniejsze – praktyki przyznawania im pomocy. Jako podstawę takiego rozwiązania w uzasadnieniu autopoprawki wskazano przy tym, że ograniczenie zakresu świadczonej nieodpłatnie pomocy prawnej jedynie do pomocy przedsądowej ma na celu uniknięcie wykreowania mechanizmu konkurencyjnego względem ugruntowanego systemu pomocy prawnej z urzędu². Jako kryteria dostępu do pomocy (przewidzianej jedynie dla osób fizycznych) wskazano dochód poniżej 150% tzw. minimum egzystencji, zaś w przypadku ofiar przemocy w rodzinie, wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych do 26. roku życia, bezdomnych, niepełnosprawności członka rodziny, klęski żywiołowej – poniżej 200% minimum egzystencji³. Procedura przyznawania pomocy miała się wiązać z wystąpieniem przez beneficjenta z wnioskiem o pomoc bezpośrednio do podmiotu, który miałby ją świadczyć. Odkonano jedynie pierwsze czytanie tego projektu ustawy⁴. Prace nad nim zostały przerwane z związku z końcem kadencji Sejmu, który przypadł na październik 2007 r. Po tych dwóch próbach wprowadzenia kompleksowej regulacji kolejne prace nad zapewnieniem obywatelom dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej, a tym samym gwarancji tego, by ich sprawy toczyły się sprawiedliwie, podjął dopiero rząd *Donalda Tuska*⁵.

W latach 2008–2010 można było obserwować wzmoczone prace władz nad regulacjami poświęconymi zagadnieniu bezpłatnego poradnictwa w Polsce⁶. Przyczyn tego zjawiska upatrywać można w naciskach podmiotów działających na rzecz poradnictwa⁷. Efektem prac przeprowadzonych w Ministerstwie Sprawiedliwości było kilka projektów założeń ustawowych oraz ustaw⁸. W 2008 r. została opracowana nowa koncepcja dotycząca modelu ustrojowego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, łącząca przyznawanie pomocy prawnej z powiatowymi centrami pomocy rodzinie⁹ działającymi na podstawie ustawy o pomocy społecznej¹⁰. Konsultacje społeczne

¹ Instytut Prawa i Społeczeństwa, *op. cit.*, s. 220.

² Uzasadnienie projektu autopoprawki dostępne na stronie internetowej INPRIS: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/812_projekt_ustawy_uzasadnienie_15.3.2007.pdf, s. 2 (28.2.2014).

³ Instytut Prawa i Społeczeństwa, *op. cit.*, s. 223.

⁴ *L. Bojarski, Przegląd projektów...*, *op. cit.*, s. 10.

⁵ *Ibidem*, s. 11.

⁶ *Ibidem*, s. 12.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Informacje dostępne na stronie internetowej INPRIS: <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/projekty-2008-10/> (28.2.2014).

⁹ Informacja pochodzi ze strony internetowej kwartalnika „Na wokandzie”, <http://nawokandzie.ms.gov.pl/numer-8/pomoc-i-edukacja-prawna/bezplatna-informacja-prawna-dzis-edukacja-jutro-pomoc.html> (28.2.2014).

¹⁰ *Ibidem*.

i międzyresortowe ujawniły wątpliwości związane z kosztami proponowanego w projekcie rozwiązania, co wiązało się z koniecznością dalszych prac. Ich rezultatem był przedstawiony w styczniu 2010 r. bardziej „oszczędny” projekt¹, który zakładał utworzenie podlegającego Ministrowi Sprawiedliwości Centrum Informacji Prawnej oraz sieci ośrodków informacji prawnej (stanowiących ekspozytury CIP)². W marcu 2010 r. został on zaakceptowany przez Komitet Stały Rady Ministrów, jednak nie został przyjęty przez Radę Ministrów i ostatecznie nie był poddany dalszemu procedowaniu³.

5. Podsumowanie

Poznanie historycznych aspektów bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego pozwala na wyciągnięcie określonych wniosków na przyszłość i uporządkowanie wiedzy na temat dotychczasowych działań podejmowanych przez podmioty publiczne oraz niepubliczne w tym obszarze.

Niepowodzenia w uchwaleniu kolejnych projektów ustaw dotyczących zapewnienia obywatelom dostępu do bezpłatnej pomocy warto postrzegać w szerszym kontekście – nie tylko jako wynikające z braku woli politycznej do wprowadzania uregulowań, ale również jako skutek pewnego splotu okoliczności, które zaważyły nad losem proponowanych rozwiązań.

Po 2010 r. wśród istotnych działań związanych z dostępem do nieodpłatnego poradnictwa wskazać należy przede wszystkim na organizowane przez Kancelarię Prezydenta spotkania w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna⁴. Efektem tych spotkań jest zielona księga⁵, na której treść składają się m.in. propozycje modelowe, informacje o dotychczasowych projektach aktów normatywnych czy działalności wybranych podmiotów publicznych oraz niepublicznych świadczących pomoc. W zamierzeniu ma ona stanowić punkt wyjścia do dalszych prac nad przedmiotową tematyką⁶. Również Ministerstwo Sprawiedliwości zdaje się dostrzegać konieczność wprowadzenia konkretnych rozwiązań w tym zakresie; w efekcie dostrzeżenia rangi problematyki zapewnienia dostępu do sprawiedliwości

¹ Niektórzy eksperci wskazują wprost na lakoniczność projektu, liczącego zaledwie 6 artykułów, zgodnie z którymi osoby fizyczne przebywające na terytorium naszego kraju miałyby mieć prawo do uzyskania nieodpłatnej informacji prawnej obejmującej: „informacje o treści obowiązującego prawa, o prawach i obowiązkach wynikających z przepisów, o instytucjach właściwych do załatwienia sprawy oraz odnośnym trybie”, jak również informacje o możliwościach uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej. Zob. szerzej: *Ł. Bojarski, Przegląd projektów...*, *op. cit.*, s. 13 i 14.

² *Ibidem*.

³ Informacje dostępne na stronie internetowej INPRIS: <http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/projekty-2008-10/> (28.2.2014).

⁴ *Ł. Bojarski, Przegląd projektów...*, *op. cit.*, s. 14.

⁵ Szerzej zob. informacje dostępne na stronie internetowej INPRIS: <http://www.inpris.pl/co-sie-dzieje-w-inpris/artikul/t/seminarium-eksperskie-poswiecone-projektowi-zielonej-ksiegi/> (28.2.2014) oraz <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/materialy/> (28.2.2014).

⁶ Szerzej na temat zielonej księgi: <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/sprawne-i-sluzebne-panstwo/aktualnosci/art,26,zielona-ksiega-system-stanowienia-prawa-w-polsce.html> (26.5.2014).

w 2010 r. utworzono w tym resorcie nową jednostkę organizacyjną – Departament Zawodów Prawniczych i Dostępu do Pomocy Prawnej¹.

Istotna w realizacji zapewnienia dostępu do bezpłatnego poradnictwa jest również działalność parlamentarzystów, w bezpośredni sposób mogąca przełożyć się na podjęcie wysiłków legislacyjnych w tym obszarze. W 2012 r. zgłoszono do łaski marszałkowskiej poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, przewidujący powierzenie gminie zadania udzielania pomocy prawnej jej najuboższym mieszkańcom². Wedle proponowanych przepisów pomoc prawna na poziomie gminy miałyby się ograniczać do pomocy przedsądowej. Po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniach Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Komisja wniosła o jego odrzucenie³.

W najbliższych latach w związku ze zmianami społecznymi i zjawiskami, z którymi mamy do czynienia (emigracja, zwiększona migracja, jak również starzenie się społeczeństwa⁴), najprawdopodobniej wzrośnie zapotrzebowanie na poradnictwo adresowane do osób starszych w obszarze rent i emerytur, jak również specjalistyczne poradnictwo adresowane np. do uchodźców oraz migrantów⁵. Realizacja gwarancji i zasad konstytucyjnych w dużej mierze zależeć będzie od dalszych działań podejmowanych na polu bezpłatnego poradnictwa.

6. Scenariusz zajęć

Ogólna informacja o warsztacie

Celem warsztatu jest zapoznanie uczestników, z wykorzystaniem aktywnych metod nauczania, z historycznymi procesami oraz faktami towarzyszącymi bezpłatnemu poradnictwu w Polsce. Warsztat przewiduje pracę własną, pracę w grupach oraz prezentację slajdów, prowadzony może być w formie wykładu z trzema ćwiczeniami.

Proponowany czas: 2 godziny. Najmniejsza liczba uczestników konieczna do realizacji scenariusza to 9 osób (z uwzględnieniem konieczności pracy w trzech trzyosobowych grupach), maksymalna liczba uczestników to 18 osób.

¹ Więcej informacji na temat jednostki znajduje się na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/struktura-organizacyjna/departament-zawodow-prawniczych-i-dostepu-do-pomocy-prawnej/> (28.2.2014).

² Instytut Prawa i Społeczeństwa, *op. cit.*, s. 231–232.

³ Zapis posiedzenia Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej nr 145 z 23.5. 2013 r. obrazujący przebieg dyskusji nad odrzuceniem projektu dostępny jest na stronie internetowej Sejmu RP pod adresem: <http://orka.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=2F0CFC8EDF68E3A5C1257B7500450CA9> (28.2.2014).

⁴ Zob. m.in.: Rzecznik Praw Obywatelskich (oprac.), *Migracje zagraniczne a polityka rodzinna*, http://www.brpo.gov.pl/sites/default/files/Biuletyn_RPO_Materialy_nr_66_-_Migracje_zagraniczne_a_polityka_rodzinna.pdf (28.2.2014), oraz S. Kurek, *Typologia starzenia się ludności Polski w ujęciu przestrzennym*, Kraków 2008.

⁵ Zob. m.in.: P. Kaczmarczyk, M. Lesińska, *Krajobrazy migracyjne Polski*, Warszawa 2012, oraz GUS (oprac.), *Migracje zagraniczne ludności. Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań 2011*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/L_migracje_zagraniczne_ludnosci_NSP2011.pdf (28.2.2014).

Ćwiczenie I. Analiza historii reprezentowanego przez uczestnika podmiotu – praca indywidualna, prezentacja na forum grupy

To wprowadzające w tematykę warsztatu ćwiczenie ma za zadanie umożliwić jego uczestnikom zastanowienie się nad historią powstania reprezentowanej przez nich instytucji poradniczej. Do jego realizacji potrzebne są kartki papieru na ewentualne notatki uczestników.

Czas trwania: praca indywidualna – 10 min, prezentacja doświadczeń na forum grupy – 20 min. Proponowana aktywna metoda: praca indywidualna oraz prezentacja opracowanych treści na forum grupy.

Przebieg ćwiczenia

Uczestnicy i uczestniczki w ciągu 10 min mają przypomnieć sobie i przeanalizować historię powstania reprezentowanego przez siebie podmiotu; członkowie korporacji prawniczych opracowują historię swego samorządu. Przemyslenia uczestnicy i uczestniczki zapisują na kartkach.

Zadaniem jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Kiedy powstał podmiot?
2. Jaka była motywacja powstania?
3. Skąd pochodziły środki umożliwiające rozpoczęcie działań?
4. Jakie czynniki sprzyjały i utrudniały powstanie podmiotu?

Osoba prowadząca pilnuje przebiegu prezentacji doświadczeń, dokonuje merytorycznych podsumowań, może dopytać o kwestie wymagające uzupełnienia, przy czym nie pozwala na skierowanie dyskusji na rozważania poświęcone potrzebom społecznym oraz uwarunkowaniom prawnym przedmiotowego zagadnienia (będzie to przedmiotem kolejnego ćwiczenia). Prowadzący zamyka dyskusję o doświadczeniach uczestników i przechodzi do drugiego ćwiczenia.

Pierwsze ćwiczenie ma na celu pokazanie podejścia osób reprezentujących podmioty poradnicze, drugie zaś będzie miało na celu zrozumienie mechanizmów oraz procesów społecznych, które towarzyszyły powstawaniu podmiotów poradniczych w naszym kraju w szerszym kontekście. Podsumowując, można powiedzieć, że pierwsze ćwiczenie pokazuje wąską perspektywę ujęcia zagadnienia, drugie zaś perspektywę szeroką.

Ćwiczenie II. Ukazanie mechanizmów towarzyszących powstaniu podmiotów bezpłatnego poradnictwa – praca w grupach

Narzędzia potrzebne do realizacji ćwiczenia: kartki A4 – po jednej dla każdej z grup – oraz flamastry. Czas trwania: podział na grupy – 10 min, praca w grupach – 20 min, prezentacja opracowanych treści na forum grupy wraz z dyskusją – 30 min.

Uwaga metodologiczna odnośnie do wielkości grup roboczych: grupa może liczyć od 3 do 6 osób. Z doświadczeń szkoleniowych wynika, że aby praca każdego uczestnika była naprawdę efektywna, grupa nie powinna liczyć więcej niż 6 osób. Proponowana aktywna metoda: praca w grupach, dyskusja.

Przebieg ćwiczenia

Podział na grupy w oparciu o wylosowane kartki z wizerunkami zwierząt/monet/cukierków – co najmniej 3 osoby w grupie. Rozdanie narzędzi pracy. Każda z grup opracowuje inne zagadnienia. Musi odpowiedzieć na pytanie główne oraz pytania pomocnicze (te może zadawać prowadzący, który czuwa nad przebiegiem prac w grupach, w tym celu poświęca każdej z nich odpowiednią ilość czasu):

1. Jakie były powody powstawania punktów poradniczych w Polsce po 1989 r.? (Pytania pomocnicze: Jakie problemy społeczne towarzyszyły transformacji? Z jakimi problemami borykali się Polacy w okresie przejściowym oraz w latach bezpośrednio po nim?);
2. Gdzie Polacy mogli szukać bezpłatnej pomocy po roku 1989? (Jakie znasz podmioty publiczne działające w tamtych latach? Czy funkcjonowały wówczas podmioty niepubliczne?);
3. Dlaczego dopiero zmiany ustroju pozwoliły na rozwój instytucji poradniczych? (Warto się zastanowić, jak mogła wyglądać sytuacja przed II wojną światową. Jaki był wpływ demokratyzacji państwa na przemiany społeczne i ustawodawstwo?).

Każda z grup wybiera ochotnika do zaprezentowania opracowanych treści na forum grupy. Osoba prowadząca moderuje dyskusję i nie pozwala na zbytne odbieganie od tematu. Opracowane przez grupę zagadnienia ukazują mechanizmy – prawne oraz społeczne – towarzyszące powstawaniu podmiotów zajmujących się bezpłatnym poradnictwem (zarówno tych, które udzielają pomocy, jak i organizacji wspierających samą ideę). Prawidłowo poprowadzony warsztat – z wykorzystaniem pytań pomocniczych – połączony z dyskusją uczestników pozwoli na kompleksowe omówienie tych zagadnień.

Ćwiczenie III. Prezentacja slajdów poświęconych historii bezpłatnego poradnictwa – wykład

Ostatni punkt warsztatu scala dwa wcześniejsze ćwiczenia, dodając jednocześnie merytoryczne treści odnoszące się do uwarunkowań międzynarodowych. Narzędzia potrzebne do realizacji tego punktu: projektor; forma: multimedialna prezentacja. Czas trwania: 30 min. Proponowana metoda: wykład.

Przebieg wykładu

Prowadzący szczegółowo omawia kolejne slajdy dotyczące historii poradnictwa/instytucji oraz organizacji w Polsce i na świecie, zadaje również uczestnikom i uczestniczkom pytania odnośnie do prezentowanych treści (np. czy mieli możliwość współpracy z którąś z zagranicznych instytucji/organizacji, czy byli lub są beneficjentami grantów pochodzących od tych instytucji/organizacji). Wykład ma w swoim zamierzeniu stanowić podsumowanie całego warsztatu, jak również usystematyzować wiedzę płynącą z wcześniejszych ćwiczeń.

ROZDZIAŁ II.

ORGANIZACJA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

dr *Magdalena Olczyk**

1. Uwagi ogólne

Pierwsze zdania jednej z analiz przygotowanych w ramach projektu systemowego brzmią następująco: „Zapotrzebowanie na bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie jest i będzie duże. Niski stan świadomości prawnej i nieznajomość prawa przez Polaków jest faktem bezspornym, edukacja w tym zakresie to konieczność, ale równie ważna jest wiedza o tym, gdzie profesjonalną pomoc uzyskać”¹. Można zatem śmiało twierdzić, że Polacy, mimo że czasami nie zdają sobie z tego sprawy, potrzebują wsparcia ze strony osób świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie.

Aktualnie, jak wynika z przeprowadzonego badania², poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce jest realizowane przez różne podmioty: publiczne i niepubliczne. Mimo że ich liczba przekracza według zebranych informacji ponad cztery tysiące³, to po zestawieniu jej z liczbą ludności kraju otrzymany wynik, tj. jeden podmiot

* Adiunkt w Katedrze Prawa Cywilnego ALK w Warszawie. Współfundator Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. W latach 2007–2013 Kierownik Studenckiej Poradni Prawnej ALK i Koordynator Sekcji Prawa Cywilnego w SPP ALK. Trenerka FUPP prowadząca szkolenia dla organizacji pozarządowych dotyczące upowszechniania modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, opracowanego w ramach projektu systemowego wskazanego w niniejszej publikacji.

¹ *J. Arcimowicz*, Potencjał społeczny poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Analizy i opinie, Warszawa 2013, strona tytułowa, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty> (20.1.2014).

² *M. Pańków, A. Peisert, P. Zimolzak*, Stan obecny poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Główne wnioski i wyniki badania, [w:] *A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska* (red.), Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości, Warszawa 2013, s. 61, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/82-ppio-stan-obecny-i-wizje-przyszlosci> (20.1.2014).

³ Warto zaznaczyć, że ponad połowa ze wskazanych czterech tysięcy podmiotów to OPS-y, z których tylko 35% oferuje porady prawne.

na dziesięć tysięcy mieszkańców¹, trudno uznać za imponujący. W takiej sytuacji, tzn. gdy brak skoordynowanego sposobu świadczenia usług, nie można wskazywać na istnienie jakiegokolwiek systemu poradnictwa (o czym była mowa w rozdziale I), w ramach którego określone podmioty udzielają porad prawnych i obywatelskich². Mimo to potrzebę jego stworzenia widzą zarówno podmioty świadczące porady prawne i obywatelskie³, jak i sami zainteresowani, beneficjenci tychże usług. Co więcej, z przeprowadzonych badań wynika, że aż 60% usługodawców niepublicznych i nieco powyżej 50% usługodawców publicznych dostrzega potrzebę istnienia rozwiązań wspierających poradnictwo, jakim się zajmują, głównie w aspekcie finansowym. W odniesieniu do wsparcia prawnego konieczność stworzenia mechanizmów w tym zakresie deklaruje prawie 50% usługodawców niepublicznych i 30% publicznych, natomiast nieco powyżej 40% podmiotów niepublicznych i ponad 25% publicznych widzi potrzebę wsparcia instytucjonalnego⁴. Ponadto w przypadku podmiotów zainteresowanych uzyskaniem porad prawnych i obywatelskich zdecydowana ich większość (62% osób korzystających z porad i 56% osób niekorzystających) popiera ideę stworzenia systemu bezpłatnych porad prawnych⁵.

Z uwagi na powyższe za niezbędne należy zatem uznać stworzenie w Polsce struktury systemu, w ramach którego udzielane będą bezpłatne porady prawne i obywatelskie. Rodzą się jednak pytania, jak zorganizować system, skąd mają pochodzić środki na jego finansowanie i wreszcie czy w jego ramach winna funkcjonować odrębna instytucja, która sprawowałaby kontrolę nad dystrybucją środków przeznaczanych na pomoc, a także nad sposobem świadczenia usług i kryteriami dostępu do systemu, zarówno dla podmiotów, które chciałyby ze środków korzystać, jak i osób, do których pomoc byłaby kierowana. Ostatni wskazany problem skłania do dalszej refleksji. Być może powstanie nowej instytucji nie jest niezbędne, a wystarczające byłoby wyposażenie w odpowiednie uprawnienia i środki tych, które w systemie już

¹ M. Pańków, A. Peisert, P. Zimolzak, Stan obecny..., *op. cit.*, s. 111. Z przedstawionych wyników badań wynika także, że dla większości przebadanych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych: „poradnictwo jest tylko jednym z instrumentów realizacji ich zadań statutowych, a nie obligatoryjnym elementem ich działalności”.

² Jak wskazują jednak wyniki badań: „połowa instytucji publicznych i ponad połowa instytucji niepublicznych odrzuca tezę, że obecny system PPIO składa się z pojedynczych i rozproszonych działań, co nie oznacza jednak, że stan obecny kwalifikuje się według nich do nazwania go zorganizowanym i spójnym systemem” – tak: G. Chimiak, K. Górniak, Otoczenie instytucjonalne poradnictwa i jego rola w polityce publicznej, [w:] A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska (red.), *Poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 148.

³ Z opinii instytucji wspierających, czyli podmiotów z otoczenia poradnictwa, które w różnorodny sposób wspierają usługodawców w świadczeniu poradnictwa prawnego i obywatelskiego lub też warunkują ich działalność w jakimś stopniu, wynika, że żaden z badanych ani nie neguje pomysłów tworzenia takiego systemu, ani nie podważa roli działających w tym obszarze podmiotów, G. Chimiak, K. Górniak, Otoczenie instytucjonalne..., *op. cit.*, s. 154.

⁴ Powyższe dane pochodzą z opracowania G. Chimiak, K. Górniak, Otoczenie instytucjonalne..., *op. cit.*, wykresy nr 32 i 33, s. 172–173.

⁵ Zob. S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy, Badania. Ekspertyzy, Rekomendacje, Warszawa 2013, s. 70, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/60-korzystajacy-i-niekorzystajacy-z-poradnictwa-prawnego-i-obywatelskiego> (20.1.2014). „Zapytani o źródła finansowania pomocy prawnej, zarówno korzystający z niej, jak i niekorzystający byli w przeważającej mierze zgodni, że koszty powinno ponosić państwo. Dopiero na drugim miejscu wymieniano samorządy, które – jak wynika z badania usługodawców – ponoszą główny ciężar finansowania takiego poradnictwa”, *ibidem*, s. 72.

funkcjonują. Jak jednak pokazują modelowe rozwiązania przyjęte za granicą, a także propozycje partnerów projektu wypracowane w oparciu o przeprowadzone badanie, nie jest pożądane, by proponowany w Polsce system instytucjonalnej pomocy prawnej i obywatelskiej funkcjonował bez podmiotu kontrolującego przepływ środków i sposób ich wykorzystywania¹.

Przyjęcie koncepcji budowy systemu w oparciu o wyodrębnioną, usytuowaną na szczeblu centralnym instytucję wyposażoną w szereg uprawnień kontrolnych i jednocześnie odrzucenie idei systemu, w którym funkcjonują rozproszone, nieobjęte jednolitą siecią wymogów podmioty, stanowi oś proponowanego w ramach projektu systemowego modelu. Wokół tak zarysowanej struktury zbudowane zostały dalsze jego elementy. W niniejszym rozdziale przedstawiono argumenty przemawiające za tezą, zgodnie z którą najatrakcyjniejszym rozwiązaniem dla zbudowania w Polsce systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest stworzenie jego struktur wokół podmiotu mającego centralną pozycję i skupiającego w swych rękach zadania kontrolne oraz spajające system w jednolitą całość.

Argumentacji dla powyższej tezy poszukiwać należy w pierwszej kolejności w doświadczeniach innych państw europejskich, które w przeważającej części zdecydowały o powołaniu mniej lub bardziej wyspecjalizowanych jednostek w ramach stworzonego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, w drugiej zaś – w wynikach badań i innych dowodach wspierających powyższe założenie.

2. Organizacja systemu poradnictwa prawnego – omówienie praktyki w wybranych państwach Unii Europejskiej²

Celem poniższej analizy jest przedstawienie rozwiązań w zakresie dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w krajach UE. Koncepcja rozdziału oparta jest na podziale na te kraje UE, które swoje systemy bezpłatnego poradnictwa prawnego zbudowały wokół podmiotu mającego centralną pozycję w systemie, oraz kraje członkowskie, które z powoływania tej instytucji zrezygnowały. Istnieją zatem państwa, które stworzyły system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, a jednocześnie akceptują potrzebę istnienia podmiotu na szczeblu krajowym wyposażonego w funkcje, dzięki którym sprawuje niejako kontrolę nad całym systemem. W tym miejscu można powołać się na rozwiązania przyjęte w Anglii i Walii,

¹ Szczegółowo o rozwiązaniach zagranicznych zob. dalsza część niniejszego rozdziału; natomiast w odniesieniu do koncepcji przyjętych przez partnerów projektu zob. rozdział trzeci monografii.

² Poniższy rozdział oparty został w całości na informacjach zebranych i zaprezentowanych w opracowaniu *A. Witkowskiej, Zagraniczne modele..., op. cit., s. 1 i n.* W prezentowanym przez *A. Witkowską* opracowaniu oprócz odtworzonych w tym miejscu założeń prezentowanych systemów znajdują się jeszcze informacje dotyczące systemu poradnictwa na Ukrainie i w Republice Południowej Afryki. Ze względu jednak na potrzeby niniejszego opracowania wystarczające jest opisanie systemów poszczególnych krajów UE, głównie dlatego, że tak jak opisane kraje Polska jest członkiem UE i najczęściej w uzasadnieniu przyjmowanych koncepcji partnerzy realizujący projekt systemowy odwoływali się właśnie do tych rozwiązań.

Chorwacji, Holandii, Szwecji i Francji. Z drugiej strony są państwa (Niemcy, Belgia), które dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej ukształtowały poprzez rezygnację z tworzenia centralnie zorganizowanej struktury systemu pomocy prawnej. Istnienie takiej instytucji generuje wysokie koszty dla budżetów państwa, stąd m.in. pomysł na stworzenie mechanizmów opartych na stosowaniu na masową skalę ubezpieczenia i sprawnie funkcjonującym systemie sądowniczym.

2.1. Systemy bezpłatnej pomocy prawnej z funkcjonującą na szczeblu centralnym instytucją koordynującą działanie systemu

Większość państw UE uznaje jednak potrzebę koordynowania systemu poradnictwa prawnego na szczeblu krajowym. Jak pokazują poniżej zaprezentowane wyniki badań, państwa te przyznają tym instytucjom różne zadania i kompetencje.

System pomocy prawnej w Anglii i Walii¹ aktualnie regulowany jest przez *Access to Justice Act* z 1999 r. (ustawa o dostępie do wymiaru sprawiedliwości), który konstytuuje instytucję zajmującą centralne miejsce w tym systemie: *Legal Services Commission* (LSC, Komisja Usług Prawnych)². LSC jest finansowana przez brytyjskie ministerstwo sprawiedliwości (*Lord Chancellor*), które sprawuje kontrolę nad budżetem tej instytucji, a minister sprawiedliwości wyznacza ogólne kierunki podejmowanych działań w zakresie udzielania bezpłatnej pomocy prawnej³. LSC administruje całym systemem, w ramach którego udzielana jest pomoc prawna. Wykonuje swoje zadania przy pomocy centralnego biura mającego siedzibę w Londynie, a także 13 innych ośrodków terenowych w Anglii i Walii. W ramach administrowania systemem instytucja ta nawiązuje kontakty i zawiera kontrakty z organizacjami pozarządowymi i prywatnymi prawnikami, którzy zajmują się udzielaniem informacji i pomocy prawnej, jak też reprezentacją w sądzie osób ubogich. Monitoruje także i opłaca usługi podmiotów tę pomoc świadczących. Pomoc prawna kontraktowana przez LSC udzielana jest w sprawach cywilnych i karnych. Kwestie związane ze świadczeniem pomocy prawnej w sprawach cywilnych powierzone zostały sieci organizacji o nazwie *Community Legal Service* (Społeczna Obsługa Prawna), w sprawach karnych zaś – *Criminal Defence Service* (Obsługa prawna w sprawach karnych).

LSC finansuje działalność *Community Legal Service*, która pomoc tę świadczy dzięki *Community Legal Advice* (Społeczne Porady Prawne) oraz prawnikom specjalizującym się w różnych dziedzinach, a także organizacjom *non profit*. *Community Legal Advice* jest instytucją powołaną przez LSC. Ma siedziby w pięciu miastach: Derby, Gateshead, Hull, Leicester oraz Portsmouth, w których działają centra poradnicze, gdzie po poradę zgłaszają się osoby potrzebujące pomocy. Pomoc udzielana

¹ Angielski system pomocy prawnej omówiony został przez A. Witkowską, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 1–6.

² *Ibidem*, s. 2.

³ *Ibidem*.

jest nie tylko w owych centrach, ale także e-mailowo, telefonicznie czy za pomocą broszur wydawanych przez tę instytucję. Pomoc prawna jest świadczona na dwa sposoby: *controlled work* (głównie podstawowe poradnictwo prawne) i *licensed work* (wszystkie inne sprawy niegenerujące wysokich kosztów i niezarezerwowane dla sfery *controlled work*). W odniesieniu do spraw karnych pomoc udzielana przez *Criminal Defence Service* obejmuje informacje prawne, poradnictwo i reprezentację w sądzie, a także pełnienie dyżurów na posterunkach policji, w sądach pokoju i wyższych sądach. Obronę w sprawach karnych zapewnia też powołana przez LSC instytucja *Public Defender* (obrońca publiczny), dzięki zatrudnionym tam prawnikom.

W Chorwacji¹ akt prawny wprowadzający organizację systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego zaczął obowiązywać w 2009 r. Akcentuje się w nim głównie potrzebę pomocy obywatelom o niższym statusie ekonomicznym, których nie stać na opłacenie pomocy profesjonalnego prawnika. System chorwacki został oparty na sieci dwudziestu biur regionalnych *State Office Administration* (Urząd Administracji Państwowej) oraz ministerstwie sprawiedliwości. Jest to jednocześnie struktura instancyjnego postępowania w zakresie wydawanych decyzji dotyczących przyznawania pomocy prawnej. Decyzje takie bowiem w pierwszej instancji wydają biura regionalne, a odwołania od nich można składać właśnie do ministerstwa sprawiedliwości. Jest ono również właściwe do rozpoznawania skarg obywateli na adwokatów źle czy niewłaściwie wykonujących swoje obowiązki w zakresie świadczenia pomocy prawnej zarówno na etapie przedsądowym, jak i sądowym.

Nie tylko jednak adwokaci są uprawnieni do świadczenia pomocy prawnej w ramach systemu. Mogą ją również świadczyć autoryzowane stowarzyszenia, związki zawodowe oraz kliniki prawa, z tym, że jedynie na etapie przedsądowym². Stowarzyszenia chcące udzielać porad prawnych powinny być zarejestrowane w ministerstwie sprawiedliwości, a udzielający porad doradcy muszą posiadać dyplom ukończenia studiów prawniczych, mieć zdany egzamin adwokacki oraz 2 lata doświadczenia zawodowego.

Chorwaccy adwokaci, co do zasady, nie mogą odmówić udzielenia pomocy prawnej, a przypadki, w których mogą się nie podjąć sprawy, regulowane są wyraźnie w przepisach ustawy o adwokaturze oraz w kodeksie etyki adwokackiej³. Za takowe kodeks etyki uznaje m.in.: pieniactwo strony, brak perspektyw na wygranie sprawy czy też po prostu brak wiedzy specjalistycznej wymaganej do prowadzenia sprawy. Od decyzji adwokata klient może się odwołać do ministerstwa sprawiedliwości. Co ciekawe, nawet mimo odmowy adwokata system nie zakłada możliwości odmowy przez inne podmioty udzielające pomocy prawnej.

O wydanie decyzji o przyznaniu pomocy prawnej może wnioskować każdy, kto spełnia kryteria finansowe (z wyjątkiem małoletnich dochodzących swoich praw od rodziców lub innych osób, w których wypadku kryterium finansowe nie jest brane

¹ Chorwacki system dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej omówiony został przez A. Witkowską, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 12–18.

² *Ibidem*, s. 14.

³ *Ibidem*.

pod uwagę). Wydaje ją biuro regionalne. Następnie w decyzji administracyjnej określony zostaje porządek (*order*) udzielania pomocy prawnej. W ten sposób zostaje potwierdzone istnienie prawa do pomocy i jego zakres. Jak wskazano wyżej, odwołanie od decyzji składa się do ministerstwa sprawiedliwości. Chorwacja wyposażyła zatem ministra sprawiedliwości w funkcje administracyjno-kontrolne, chociaż powołano także Komisję Pomocy Prawnej, która spełnia raczej funkcje opiniodawczo-doradcze. Komisja Pomocy Prawnej opiniuje wnioski składane przez stowarzyszenia czy kliniki prawa, a następnie przedstawia ministrowi sprawiedliwości, który podejmuje decyzję w tej sprawie.

Również Holandia¹ konstytucyjnie gwarantuje prawo do pomocy prawnej w sytuacji, gdy obywatel nie ma wystarczających środków na pokrycie jej kosztów. Podstawowym w tej mierze aktem prawnym jest *Legal Aid Act* z 1994 r. (ustawa o pomocy prawnej). To kolejny system, którego struktura oparta została na wyodrębnionej na szczeblu centralnym instytucji mającej czuwać nad jego funkcjonowaniem. Jest nią *Legal Aid Board* (Zarząd Pomocy Prawnej).

System udzielania bezpłatnej pomocy prawnej jest w Holandii dwustopniowy: poziom podstawowy, mający kształt punktu pierwszego kontaktu, obsługujący tzw. *Legal Services Counters* (Punkty Obsługi Prawnej), a w sprawach bardziej zaawansowanych pomocy udzielają prywatni prawnicy i mediatorzy.

Nad całością czuwa centralna instytucja *Legal Aid Board*, finansowana przez ministerstwo sprawiedliwości. „Do jego zadań należy m.in. monitorowanie działań podejmowanych w ramach pomocy prawnej, czego rezultatem jest możliwość dostosowywania systemu pomocy prawnej do rzeczywistych i bieżących potrzeb społeczeństwa. *Legal Aid Board* pełni również funkcje doradcze wobec ministerstwa sprawiedliwości w sprawach dotyczących zapotrzebowania społeczeństwa na pomoc prawną oraz jej dostarczania”². *Legal Aid Board* prowadzi także rejestr prywatnych prawników, którzy udzielają pomocy prawnej. Wydaje też tzw. certyfikaty. Są to oświadczenia, w których zawarta jest informacja, czy określona osoba jest uprawniona do zwolnienia z opłat za czynności prawnika. *Legal Aid Board* płaci również wynagrodzenia prywatnym prawnikom i mediatorom, przy czym nie są one obliczane w oparciu o liczbę godzin, ale charakter sprawy.

Punkty *Legal Services Counters* (Punkty Obsługi Prawnej), czyli punkty pierwszego kontaktu, funkcjonują w 30 miejscowościach. Ich zadaniem jest udzielanie podstawowej pomocy i informacji prawnej. W sprawach bardziej skomplikowanych klienci kierowani są do prywatnych prawników i mediatorów, którzy deklarują chęć pomocy osobom odsyłanym z punktów. Wybór prawnika czy mediatora odbywa się w oparciu o specjalizacje, dostępność, odległość jego kancelarii od punktu i liczbę odesłanych do niego w określonym czasie klientów.

¹ Holenderski system dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej omówiony został przez A. Witkowską, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 18–28.

² *Ibidem*, s. 18.

W Holandii informacje prawne można także uzyskać za pośrednictwem internetu – poprzez serwis www.rechtwijzer.nl, nazywany Mapą do Sprawiedliwości (*Roadmap to Justice*), stanowiący uzupełnienie działalności punktów obsługi prawnej.

Ustawa z 10.7.1991 r. o pomocy prawnej reguluje dostęp do pomocy prawnej we Francji¹, zarówno na etapie sądowym, jak i przedsądowym. W systemie francuskim, jak wynika z przywołanego kilkakrotnie opisu zagranicznych systemów prawnych sporządzonego w ramach projektu, brak jest centralnego podmiotu koordynującego funkcjonowanie systemu. Pośrednio można takiej roli upatrywać w *Conseil départemental de l'accès au droit* (Biuro Pomocy Prawnej), które jest odpowiedzialne za przyznawanie pomocy na etapie przedsądowym. *Conseil départemental de l'accès au droit* zostało powołane i działa na podstawie wskazanej ustawy o pomocy prawnej z 1991 r. Jest to jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną. Działa przy każdym z sądów wielkiej instancji (*Tribunal de Grande Instance*), a dodatkowo jej biura zostały utworzone przy Sądzie Kasacyjnym, Radzie Stanu i Komisji ds. Uchodźców. Każde z biur *Conseil departamental de l'accès au droit* składa się z sekcji. Jego działalność jest finansowana z wielu źródeł, nie tylko z budżetu państwa, ale także m.in. z budżetów samorządowych zawodowych prawników. Instytucja ta rozpatruje wnioski o udzielenie pomocy prawnej. Może zatem pomoc tę przyznać, a także cofnąć na wniosek prokuratora, sądu orzekającego w danej sprawie czy każdej innej zainteresowanej osoby. W ramach każdej z sekcji rozpatrywane są wnioski w sprawach toczących się przed sądami administracyjnymi w pierwszej instancji oraz w przypadku złożenia odwołania do Rady Stanu, a także przed sądami powszechnymi w pierwszej instancji oraz Sąd Przysięgłych.

Ponadto pomoc prawna na tym etapie jest świadczona przez tzw. *Maisons de justices et du droit* (Domy Sprawiedliwości i Prawa) – odpowiedzialne za dostarczanie porad prawnych w zakresie podstawowego poradnictwa prawnego. Dotyczy ona spraw najprostszych i udzielana jest każdemu, kto przyjdzie na dyżur adwokata pełniony w siedzibie domu sprawiedliwości i prawa. Gdy klient zgłosi się z bardziej skomplikowaną sprawą, kierowany jest do odpowiednich adwokatów, którym wynagrodzenie za udzieloną pomoc prawną wypłaca Rada Adwokacka.

W Szwecji² prawo do uzyskania pomocy prawnej na etapie przedsądowym i postępowania sądowego zagwarantowane jest dla każdego obywatela, który nie jest w stanie inaczej jej uzyskać, na podstawie przepisów ustawy o pomocy prawnej z 1996 r. Podmiotem koordynującym funkcjonowanie systemu jest *Legal Aid Authority* (Urząd Pomocy Prawnej) powołany na mocy tejże ustawy.

Uzyskanie porady prawnej w Szwecji odbywa się dwuetapowo: najpierw konieczne jest skorzystanie z ubezpieczenia od poniesionych kosztów pomocy prawnej, a dopiero gdy go nie ma, można się ubiegać o pomoc ze strony państwa. Ubezpieczenia

¹ W kwestii francuskiego modelu dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej zob. *A. Witkowska*, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 53–58.

² Szwedzki model dostępu do bezpłatnych porad prawnych omówiony został przez *A. Witkowską*, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 41–45.

pokrycia kosztów pomocy prawnej są w Szwecji bardzo rozpowszechnione z uwagi na ich włączanie w każdy rodzaj ubezpieczenia, np. samochodu, mieszkania. O powszechności tego typu ubezpieczeń świadczą też wyniki badań, z których wynika, że aż 97% Szwedów je posiada¹.

Dopiero w sytuacji gdy obywatel nie posiada przedmiotowego ubezpieczenia, możliwa jest ingerencja państwa w zakresie udzielenia pomocy prawnej, której przyznanie zależy także od sytuacji finansowej osoby ubiegającej się o nią. W takim wypadku należy zwrócić się o poradę prawną do przedstawiciela lokalnego mającego swoją siedzibę na danym obszarze. Analizy przedstawionego problemu dokonuje podczas spotkania prawnik, który podejmuje także decyzję co do dalszych działań w sprawie. Takie spotkanie, mimo że płatne wg określonej stawki, jest konieczne w przypadku ubiegania się o dalszą pomoc prawną (np. ustanowienie pełnomocnika w sądzie).

Tak ukształtowanym systemem pomocy prawnej w Szwecji zarządza przywołane *Legal Aid Authority*, powołany na mocy ustawy o pomocy prawnej z 1996 r. „Wszystkie wnioski o przyznanie pomocy prawnej kierowane są bezpośrednio do tej instytucji, o ile wcześniej sprawa nie trafiła już do sądu. Prawnicy Urzędu Pomocy Prawnej podejmują decyzję, czy dana osoba jest uprawniona do uzyskania pomocy prawnej. Zaś po zakończeniu sprawy czy rozwiązaniu sporu jego zadaniem jest dokładne obliczenie wysokości części kosztów pomocy prawnej, które musi zwrócić osoba ubiegająca się o pomoc prawną. Zadaniem tej instytucji jest także egzekwowanie spłacania tych należności (również w sprawach karnych)”².

2.2. Udzielanie porad prawnych w państwach Unii Europejskiej, które nie powołały w tym celu instytucji o zasięgu krajowym

Jedynie w systemach dwóch państw UE, które w ramach niniejszego opracowania zostały poddane analizie, nie udaje się w żaden sposób wyodrębnić instytucji centralnej, funkcjonującej na szczeblu krajowym, koordynującej i ujednocniającej działania podmiotów świadczących pomoc prawną czy też nawet w skali kraju odpowiedzialnej za ocenę warunków przyznawania pomocy prawnej.

Pierwszym z krajów, o których tu mowa, jest Belgia. W 1998 r. została tam przyjęta na poziomie federalnym³ ustawa o pomocy prawnej, będąca konsekwencją nowelizacji w 1993 r. Konstytucji Królestwa Belgii, w wyniku której prawo do bezpłatnej pomocy prawnej jest aktualnie prawem konstytucyjnym. Z ustawy tej wynika, że na etapie przedsądowym pomoc świadczona jest przez

¹ *Ibidem*, s. 42. Autorka w przypisie nr 32 powołuje się w tym względzie na pracę *C.M.C. van Zeeland, J.M. Baarendrecht, Legal Aid Systems Compared. A Comparative Research into Three Legal Aid Systems*, Centre For Liability Law, Tilburg University 2003.

² *Ibidem*.

³ Belgia podzielona jest na trzy regiony autonomiczne, cztery regiony językowe oraz wspólnoty. Dwa z trzech regionów podzielone są na prowincje.

Commission for Legal Aid (Komisje pomocy prawnej), działające w 27 dystryktach (okręgach), którym patronują lokalne izby adwokackie. Pomoc prawna na etapie sądowym jest udzielana przez *Bureau for Legal Aid* (Urząd Pomocy Prawnej) w 28 biurach lokalnych.

Komisje pomocy prawnej utworzone zostały z uwagi na potrzebę ujednoczenia bardzo rozproszonego rynku usług prawnych, niejako w wyniku reakcji na brak centralnej instytucji mogącej koordynować udzielanie pomocy przez rozproszone podmioty świadczące usługi na rynku prawniczym. Wspierają one współpracę między różnymi podmiotami udzielającymi pomocy prawnej na podstawowym poziomie, a nawet, jak wynika z ustawy, mają możliwość zawierania między sobą porozumień umożliwiających ściślejszą współpracę, zwłaszcza gdy chodzi o dostęp do informacji o możliwości uzyskania pomocy prawnej. Powyższe działania są wynikiem dużego rozdrobnienia podstawowego poradnictwa prawnego w Belgii, a także braku ogólnej polityki regulującej kwestie związane z dostarczaniem pomocy prawnej przez różne podmioty. Brak jest jednak centralnej instytucji koordynującej działania podmiotów świadczących poradnictwo, co można zapewne tłumaczyć rozbieżnościami niemożliwymi do wyeliminowania na szczeblu państwowym. Dlatego też Belgowie, próbując niwelować skutki funkcjonowania podmiotów w rozproszonym systemie, powołali na szczeblu federalnym komisje pomocy prawnej. Mogą one doradzać ministrowi sprawiedliwości w kwestiach bezpłatnej pomocy prawnej, jednak ich rady nie mają charakteru wiążącego. Komisje finansowane są z budżetu federalnego (a ściślej – przez ministerstwo sprawiedliwości), natomiast organizacje społeczne zajmujące się podstawowym poradnictwem prawnym z budżetów lokalnych (flamandzkiego i walońskiego). Ponieważ nie istnieje także żaden organ koordynujący prace w ramach komisji pomocy prawnej, każda z nich działa samodzielnie według własnych zasad.

W systemie belgijskim funkcjonuje wspomniany Urząd Pomocy Prawnej mający siedziby w każdym z dystryktów lokalnych izb adwokackich. Świadczy on pomoc prawną na etapie postępowań sądowych, po uprzedniej weryfikacji sytuacji finansowej osoby ubiegającej się o pomoc i charakteru sprawy. Każdy oddział działa samodzielnie. Działalność ta jest finansowana z budżetu państwa.

Podobnie jak w Belgii, tj. bez wyodrębnienia instytucji o zasięgu ogólnokrajowym, jest ukształtowany system organizacji bezpłatnego poradnictwa w Niemczech¹. Jego charakterystyczną cechą jest więc brak na szczeblu centralnym jakiegokolwiek instytucji, która koordynowałaby działania podmiotów świadczących pomoc prawną². Pomoc ta udzielana jest głównie przez prawników prywatnych zatrudnionych w kancelariach prawnych i polega przede wszystkim na podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym. Efektem takiej sytuacji jest niski poziom kosztów finansowania pomocy prawnej przez państwo.

¹ O niemieckim systemie dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej pisze *A. Witkowska*, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 28–33.

² Wydaje się, że wynika to z ustroju politycznego Niemiec, będących federacją krajów związkowych (tzw. landów) posiadających własne rządy i parlamenty.

Jak wynika z przedstawionych w opracowaniu *A. Witkowskiej* informacji, system pomocy prawnej w Niemczech opiera się na dwóch ustawach: ustawie o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji oraz kodeksie postępowania cywilnego. Oba akty prawne regulują sposób udzielanej pomocy prawnej we wszystkich rodzajach spraw z wyjątkiem karnych. O ile niemiecki kodeks postępowania cywilnego reguluje udzielanie pomocy prawnej w trakcie postępowania sądowego, o tyle ustawa o pomocy prawnej w zakresie doradztwa i reprezentacji obejmuje także stadium postępowania przedsądowego. Ten zakres pomocy został włączony do systemu dopiero w 1980 r., gdyż praktyka pokazała, że sądy w niewielkim stopniu udzielały porad prawnych. Zgodnie z przepisami ustawy o pomocy prawnej pomocy prawnej udzielają prywatni prawnicy, jednak osoby potrzebujące mogą też znaleźć proste informacje prawne w sądach. W każdym sądzie rejonowym stanowiącym zwykle pierwszy punkt, do którego kieruje się osoba poszukująca pomocy prawnej, funkcjonuje wyodrębniona komórka organizacyjna, gdzie można uzyskać prostą informację prawną, jak też pobrać wniosek o przyznanie pomocy prawnej. Wnioski takie są badane przez sędziów, którzy decydują o przyznaniu odpowiedniej pomocy. Chodzi tu zarówno o wnioski o pomoc sądową, jak i przedsądową.

Jeżeli po zbadaniu kryteriów ekonomicznych i charakteru sprawy sąd uzna zasadność wniosku, wydaje specjalny certyfikat uprawniający do skorzystania z pomocy prawnej. Istnieje też możliwość zwrócenia się o pomoc do prawnika bez wcześniejszego certyfikatu, o który występuje już wówczas sam prawnik (gdyż jedynie wtedy, tj. po spełnieniu kryterium finansowego, pomoc taka może zostać mu udzielona). W ramach pomocy prawnej każdy prawnik może przyjąć zgłoszone sprawy, z tym, że niemieckie prawo nie przewiduje zawierania umów między prawnikami a państwem. Większość prawników to specjaliści od prawa cywilnego i rodzinnego, ponieważ niemiecki system pomocy prawnej nie kieruje wiele uwagi na sprawy karne.

System pomocy prawnej nie jest finansowany z budżetu krajowego, ale każdy z landów w swoim budżecie winien posiadać wydzieloną część na poradnictwo prawne (z wyjątkiem spraw karnych), co skutkuje także tym, że na szczeblu federalnym nie ma organu kontrolującego wydatki na pomoc prawną. „Brak instytucji centralnej, która byłaby odpowiedzialna za system pomocy prawnej, skutkuje także tym, że nie są organizowane żadne przedsięwzięcia mające na celu upowszechnianie tego rodzaju pomocy prawnej. Jednakże najczęściej potrzebne informacje znajdują się na stronach internetowych jednostek odpowiedzialnych za organizację sądownictwa w landach (Departamenty Sprawiedliwości) oraz regionalnych i lokalnych izb adwokackich (np. w formie dystrybuowanych broszur)”¹. Brak centralnej instytucji powoduje też, że nie funkcjonuje żaden system ocen udzielanych porad. Wychodzi się bowiem z założenia, że skoro pomocy prawnej mogą udzielać prawnicy po egzaminach państwowych, to jest to wystarczającą gwarancją należytej obsługi. W odpowiedzi na

¹ *Ibidem*, s. 30.

potrzeby obywateli w zakresie szerszego dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej w dwóch landach – Hamburgu i Bremen – utworzono centra porad prawnych, w których porad udzielają prawnicy. W innych landach rozwiązanie to, jako generujące dodatkowe koszty, uznano za niepraktyczne.

Podsumowując informacje przedstawione w niniejszej części, należy stwierdzić, że w ramach UE istnieją zarówno systemy, w których funkcjonuje centralnie wyodrębniony podmiot o ogólnokrajowym zasięgu mający w założeniu koordynować funkcjonowanie systemu, jak i modele, które zrezygnowały z tworzenia tego typu instytucji. Jednak państwa, które zrezygnowały z powoływania takiej instytucji, należą do mniejszości. Z przedstawionych informacji wynika, że powody niepowołania instytucji na szczeblu centralnym przez niektóre państwa można ująć w dwie grupy. Po pierwsze chodzi o kwestie geopolityczne, jak silny podział na regiony (Belgia), z czym z kolei łączy się niechęć do tworzenia podmiotów wyposażonych w kompetencje o zasięgu ogólnokrajowym. W konsekwencji prowadzi to do przerzucenia odpowiedzialności za system z poziomu centralnego na struktury regionalne. Po drugie odrzucenie przez państwa członkowskie potrzeby powoływania do życia instytucji na szczeblu centralnym jest wynikiem silnie rozwiniętej świadomości społecznej i poziomu edukacji społeczeństwa. Jak pokazuje przykład Niemiec, system nieodpłatnej pomocy prawnej może być zorganizowany w oparciu o powszechne ubezpieczenia dostępne dla każdego obywatela. Świadomość istnienia na rynku tego typu produktów powoduje, że są one chętnie nabywane, zapewne dlatego, że dają wystarczającą gwarancję ochrony z punktu widzenia kosztów udzielanych porad prawnych. Nie jest więc potrzebne tworzenie dodatkowych instytucji ogólnokrajowych, które miałyby monitorować kwestie związane z dostępem do systemu i nim zarządzać. Ubezpieczenia dają nabywcom możliwość nieskrępowanego wyboru prawnika, do którego mogą się udać po pomoc, bez potrzeby przechodzenia przez etapy skomplikowanej procedury oceniającej możliwość przyznania im bezpłatnej pomocy prawnej, której kryteria tworzone są i kontrolowane przez instytucję centralną. Takie systemy są dla państwa dużo tańsze niż te, w których z państwowego budżetu muszą być wyasygnowane dodatkowe środki na powołanie i utrzymanie instytucji o zasięgu ogólnokrajowym.

Powyższe uwagi nasuwają naturalne pytanie o to, jak miałyby wyglądać system nieodpłatnych porad prawnych i obywatelskich w Polsce. Czy właściwszy jest system zakładający istnienie centralnie wyodrębnionej instytucji, czy też lepiej jednak, by dostęp do pomocy prawnej oprzeć na systemie ubezpieczeń majątkowych? Odpowiedzi na nie przynoszą poniżej zaprezentowane koncepcje partnerów projektu.

3. Model poradnictwa w Polsce – trzy koncepcje zbudowania systemu świadczenia porad prawnych i obywatelskich

3.1. Koncepcja Instytutu Prawa i Społeczeństwa oraz Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych¹

Koncepcja systemu poradnictwa przedstawiona przez INPRIS i FUPP zakłada oparcie go na poziomie centralnym na instytucji Rady Pomocy Prawnej, na poziomie lokalnym na powiecie, odpowiedzialnym za jego wdrażanie i realizację. Preferuje ona zatem powstanie i funkcjonowanie silnego podmiotu administrującego systemem, niezależnego, a ponadto wyposażonego w szereg kompetencji umożliwiających jego koordynację.

W omawianej koncepcji centralna rola przypada Radzie Pomocy Prawnej, organowi zarządzającemu, funkcjonującemu na poziomie kraju, przy jednym z ministerstw (najbardziej odpowiednie wydaje się Ministerstwo Sprawiedliwości, ale rozważane jest również Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej lub Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji), przy czym nie chodzi tu o umiejscowienie Rady wewnątrz struktury ministerstwa, jako jego departamentu, ale stworzenie odrębnej, niezależnej jednostki. Stąd też pomysł, by był to organ powoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Propozowany skład Rady powinien obejmować: przewodniczącego, zastępców oraz pracujących w zespołach fachowców od administracji i zarządzania, szkoleń, ewaluacji, budowy systemów informatycznych – łącznie od kilkunastu do kilkudziesięciu osób.

Przy Radzie Pomocy Prawnej istnieje społeczne ciało opiniodawczo-doradcze, składające się z przedstawicieli agend rządowych i instytucji publicznych oraz osób z różnych środowisk prawniczych, spotykające się cyklicznie co najmniej raz na kwartał.

Podstawowe zadania Rady Pomocy Prawnej można podzielić na dwie grupy. Pierwszą stanowią zadania z zakresu kontroli i administracji systemem. Rada Pomocy Prawnej ma przede wszystkim wyważać interesy różnych podmiotów. Chodzi o wypracowanie najlepszego w danej sytuacji systemu poradnictwa i pomocy prawnej przy uwzględnieniu stanowisk różnych interesariuszy: beneficjentów systemu, usługodawców i organów państwa. Szczególne miejsce zajmuje tu monitoring i ewaluacja systemu za pomocą zbieranych szczegółowych danych od powiatowych jednostek prawnych i usługodawców. Uczestniczące w systemie powiatowe centra prawne (rzecznicy, pełnomocnicy itd. – o czym niżej) składają roczne sprawozdania ze swej działalności Radzie Powiatu, która analizuje je oraz przekazuje Radzie Pomocy Prawnej. Rada Pomocy Prawnej po kontroli sprawozdania przekazuje z kolei opinię na ten temat Radzie Powiatu, przy czym jeśli w jej opinii występują elementy negatywne, przekazuje ona taką szczegółową informację Radzie Powiatu, staroście

¹ Koncepcja tu przedstawiona opisana została w oparciu o zaprezentowane rozwiązanie w: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 19–66.

wraz z wnioskami o konkretnych działaniach, kontroli itp. W dorocznych sprawozdaniach, które otrzymuje Rada, informuje się m.in. o najczęstszych problemach, z jakimi borykają się klienci, zidentyfikowanych lukach w prawie, innych interesujących zagadnieniach. Wnioski wyciągnięte z owych sprawozdań pozwalają Radzie Pomocy Prawnej na działania o charakterze systemowym. To także dzięki tym informacjom prowadzi ona badania działania systemu pomocy prawnej (szczegółowo o proponowanych narzędziach w dalszej części opracowania).

W proponowanej koncepcji centralną pozycję zajmuje **system certyfikacji**, za który odpowiedzialna jest właśnie Rada Pomocy Prawnej. Wiąże się z tym konieczność wypracowania przez nią kryteriów certyfikacji, czyli elementów branych pod uwagę przy ocenie podmiotów chcących świadczyć pomoc prawną i obywatelską w ramach systemu. Chodzi tu głównie o wypracowywanie standardów świadczenia poradnictwa, odpowiedzialności i kontroli. Rada jest wyposażona również w uprawnienia kontrolne i dokonuje ewaluacji działania systemu. Uzyskiwane w ten sposób informacje powinny być wykorzystywane przez Radę w pracach nad dalszą reformą systemu pomocy prawnej czy pracach strategicznych niezbędnych dla dalszego funkcjonowania systemu. W zakres uprawnień Rady wchodzi także animowanie (zlecenie, wspieranie) poradnictwa specjalistycznego, projektów pilotażowych, eksperymentalnych, innowacji – wszystko w celu uzyskania optymalnego kształtu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce.

Druga grupa zadań, które ma realizować Rada Pomocy Prawnej, dotyczy w zasadzie prowadzenia badań i działań edukacyjno-informacyjnych mających na celu propagowanie systemu. W tym celu Rada zapewnia obieg informacji, dokonuje analizy działalności różnych instytucji w państwie pod kątem poradnictwa, zapewnia wymianę doświadczeń, identyfikuje, zbiera, opisuje i promuje oraz wypracowuje standardy w zakresie dobrych praktyk. Zleca również prowadzenie badań według wystandaryzowanych narzędzi badawczych (bliżej o badaniach zob. niżej). Cele szkoleniowo-edukacyjne Rada Pomocy Prawnej realizuje poprzez opracowywanie materiałów informacyjnych i poradniczych oraz prowadzenie bazy danych tych materiałów. To również ona winna doprowadzić do stworzenia elektronicznego systemu poradnictwa, wykorzystywanego przez centra prawne i usługodawców. W konsekwencji ma się ona zająć prowadzeniem działalności szkoleniowej.

Na płaszczyźnie współpracy z innymi partnerami Rada ma nawiązać i rozwijać współpracę z instytucjami i organizacjami związanymi z poradnictwem i pomocą prawną, co w tym wypadku winno mieć odzwierciedlenie w bieżącym badaniu mapy instytucji poradniczych i wspieraniu współpracy z różnymi instytucjami. Również jeśli chodzi o kontakty międzynarodowe, ma ona brać aktywny udział w wymianie myśli, doświadczeń, dobrych praktyk w ramach istniejących platform współpracy międzynarodowej (np. Międzynarodowej Grupy Pomocy Prawnej ILAG – *International Legal Aid Group*).

Wszystkie powyżej określone zadania Rada wykonuje przy pomocy zespołu zapewniającego jej obsługę kancelaryjną.

Warto zauważyć, że Rada Pomocy Prawnej nie została bezpośrednio wyposażona w uprawnienia z zakresu dystrybucji środków przeznaczonych na poradnictwo. Dysponentem środków przeznaczonych na finansowanie jest bowiem minister (najprawdopodobniej Minister Sprawiedliwości lub Minister Pracy i Polityki Społecznej). Natomiast na szczeblu samorządu lokalnego, gdzie system funkcjonuje na poziomie powiatu, źródłem finansowania jest budżet centralny w systemie zadań zleconych. Dotacje przeznaczone na system poradnictwa trafiają za pośrednictwem wojewodów do samorządów powiatowych w kwocie wyliczonej w oparciu o algorytm uwzględniający czynniki istotne ze względu na lokalne potrzeby poradnictwa.

Alternatywnym rozwiązaniem finansowania są środki Europejskiego Funduszu Społecznego, ujęte w projekty systemowe w ramach Regionalnym Programów Operacyjnych lub w Programie Krajowym. Według tego założenia mają one trafiać do samorządu lokalnego.

Obok funkcjonujących na szczeblu centralnym właściwego ministra oraz Rady Pomocy Prawnej na poziomie lokalnym projektodawcy widzą poradnictwo na poziomie powiatu. Jak wynika z uzasadnienia przedstawionej koncepcji, **zadania związane z poradnictwem powiat realizuje poprzez wyspecjalizowaną jednostkę**, której działanie i sposób funkcjonowania zależą – zgodnie z zasadami samodzielności samorządu terytorialnego – od woli i decyzji władz powiatowych. Najlepszym rozwiązaniem jest, by jednostka o jasno określonych zadaniach była odpowiednio umocowana w strukturach samorządu i posiadała odpowiednią specjalizację w zakresie poradnictwa (np. rzecznik prawny wybierany przez Radę Powiatu, pełnomocnik starosty, Centrum (Ośrodek) Porad Prawnych i Obywatelskich, Rada Prawna itd.). Zadania, jakie ma ona realizować, to przede wszystkim współpraca z Radą Pomocy Prawnej, której przedkłada właściwe informacje. Jednostka ta zdobywa i weryfikuje informacje na temat możliwości uzyskania bezpłatnych porad na terenie powiatu, a także zbiera dane o ogólnokrajowych możliwościach uzyskania informacji oraz porad telefonicznych i internetowych, jak również informuje zainteresowanych o powyższych możliwościach. Z punktu widzenia usługodawców i beneficjentów istotne jest, że to właśnie ta jednostka prowadzi lokalny wykaz usługodawców wraz z informacjami ich dotyczącymi, takimi jak specjalizacja, miejsce i godziny, w jakich udzielane są porady, itd. Wykaz ten z kolei służy beneficjentowi w zakresie wyboru usługodawcy, od którego chciałby uzyskać poradę prawną lub obywatelską. To bowiem, którego usługodawcę z prowadzonej listy wybierze, jest pozostawione jego swobodnej decyzji. Natomiast weryfikowane przez jednostkę, poprzez odpowiednie oświadczenie, są uprawnienia beneficjentów do otrzymania porady. Jej działanie nie ogranicza się jedynie do wskazania listy podmiotów udzielających porad; w razie potrzeby kieruje beneficjentów do innych wyspecjalizowanych instytucji udzielających porad w ramach swoich ustawowych obowiązków (np. PIP, rzecznik konsumenta). Może też udzielać prostych informacji prawnych.

Aby jednak posiadać pełne dane o aktualnej sytuacji usługodawców umieszczonych w wykazie, jednostka ta musi z nimi ściśle współpracować. Ma się również zająć tworzeniem lokalnej sieci współpracy instytucji poradniczych.

Z powyższego wynika, że powiat nie prowadzi postępowań konkursowych, przetargów i nie powierza nikomu prowadzenia poradnictwa. Dysponuje listą certyfikowanych przez Radę Pomocy Prawnej podmiotów (organizacje pozarządowe, kancelarie prawne, doradcy prawni, kliniki prawa), z którymi zawiera umowy ramowe na współpracę w zakresie poradnictwa i których usługi proponuje beneficjentowi. Decyzja zatem, z czyjej pomocy skorzysta klient, należy do niego samego. Jednostka powiatowa decyduje jedynie, którego klienta wysyła po poradę.

Powiat zawiera umowy tylko z tymi podmiotami, które zdecydują się podjąć współpracę na proponowanych warunkach. Umowa taka musi co najmniej określać obowiązki obu stron, zakres oferowanych usług, sposób rozliczeń, system ewidencjonowania porad, zasady kontroli i monitorowania oraz maksymalny poziom kwoty wydatków (aby nie przekroczyć kwoty wydatków przeznaczonych na poradnictwo na cały rok).

Rozliczanie powiatu z usługodawcami następuje cyklicznie, według umowy i wskazówek określonych przez Radę Pomocy Prawnej, w formie zapłaty usługodawcy za wykonane porady zgodnie z umową z powiatem.

Niezwykle ważnym elementem przedstawionej przez INPRIS i FUPP koncepcji jest postulat, by system poradnictwa prawnego i obywatelskiego realizował zasadę polityki publicznej opartej na wiedzy (*evidence based policy*). Dlatego też z chwilą uruchomienia systemu postuluje się wprowadzenie wszechstronnych i systematycznych działań badawczych, służących określeniu barier w dostępie do prawa, szacowaniu popytu na pomoc prawną, ocenie satysfakcji klientów, ewaluacji jakości procesu świadczenia usług oraz ocenie ich jakości merytorycznej.

Postulowanymi przez projektodawców mechanizmami badania funkcjonowania systemu są:

- 1) wstępny pomiar struktury ujawnionego popytu na nieodpłatną pomoc prawną za pomocą danych zbieranych przez organizacje świadczące pomoc i powiatowe centra pomocy prawnej;
- 2) kompleksowy pomiar popytu na pomoc prawną, ograniczeń w korzystaniu z prawa i obiektywnych efektów tego korzystania za pomocą panelowego badania sondażowego;
- 3) pomiar satysfakcji klientów za pomocą badania sondażowego i/lub badań jakościowych;
- 4) pomiar jakości procesu udzielanych porad metodami jakościowymi;
- 5) pomiar merytorycznej jasności porad metodą *peer review*, polegającą na poddaniu ocenie przez anonimowych recenzentów przy wykorzystaniu zestandaryzowanych narzędzi ewaluacyjnych zanonimizowanej dokumentacji spraw (zawierającej informację o sprawie i udzielonej poradzie).

Badania powinny być zlecane lub realizowane przez Radę Pomocy Prawnej za pomocą wystandaryzowanych narzędzi badawczych.

Reasumując, można stwierdzić, że stworzona na szczeblu centralnym Rada Pomocy Prawnej została wyposażona w bardzo rozległe kompetencje w zakresie prowadzonych badań, szkoleń i oceny działania systemu. Jako organ zarządzający nie ma

jednak bezpośrednich kompetencji w zakresie dystrybucji środków przeznaczonych na funkcjonowanie systemu. Jej rolą jest głównie dbanie o poziom świadczonych usług i reagowanie na potrzeby rozwijającego się stale systemu. Realizuje te zadania dzięki systemowi certyfikacji.

3.2. Koncepcja Związku Biur Porad Obywatelskich¹

W poniżej przedstawionej koncepcji centralne miejsce zajmuje Minister Pracy i Polityki Społecznej. Natomiast utworzona Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej ma do spełnienia jedynie zadania o charakterze doradczo-opiniotawczym.

ZBPO swoją koncepcję opiera na czterech filarach:

- 1) modelu brytyjskich biur poradnictwa obywatelskiego – *Citizens Advice Bureaux* (największej organizacji udzielającej porad osobom, które potrzebują pomocy w rozwiązaniu problemów);
- 2) ugruntowanej i uznanej na świecie roli tzw. *paralegals* (osób, które nie muszą mieć wykształcenia prawniczego, lecz mają olbrzymie doświadczenie zawodowe w określonej dziedzinie, czasem nawet wręcz specjalistyczną wiedzę oraz umiejętności w zakresie kontaktu z ludźmi);
- 3) konsultacjach wstępnej wersji opracowywanego modelu z organizacjami poradniczymi, z których wynika, że w systemie muszą być uwzględnione takie zagadnienia, jak kryteria dostępu do pomocy prawnej i obywatelskiej (na zasadzie równości wobec prawa, powszechności i potrzeby realizacji idei społeczeństwa obywatelskiego) oraz struktura systemu (krytyka koncepcji oparcia systemu na finansowaniu z powiatów i gmin);
- 4) realizmie instytucjonalnym i ekonomicznym przez wykorzystanie tego, co już istnieje i zostało przez lata wypracowane.

Uwzględniając powyższe, ZBPO proponuje, by koncepcję organizacji poradnictwa prawnego i obywatelskiego oprzeć na systemie pomocy społecznej i jego strukturze organizacyjnej. Jest to wobec tego model najtańszy, bo wykorzystujący instytucje funkcjonujące już w ramach aktualnie obowiązujących przepisów o pomocy społecznej². Na szczeblu centralnym za poradnictwo prawne i obywatelskie jako formę pomocy społecznej odpowiada Minister Pracy i Polityki Społecznej (szczegółowe zadania w tym zakresie wynikają z jego zadań w zakresie pomocy społecznej). Wykonywanie części tych zadań (niezbędnych do osiągnięcia zwłaszcza formy zharmonizowanego ogólnopolskiego systemu, np. wypracowanie standardów poradnictwa, metod udzielania porad, monitorowanie systemu poradnictwa i identyfikowanie barier w jego rozwoju) można powierzyć organizacji pozarządowej – w trybie

¹ Koncepcja tu przedstawiona opisana została w oparciu o zaprezentowane rozwiązanie w: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 67–77.

² PomSpołU.

określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie¹. Również monitoring i ewaluacja systemu stanowią zadania MPiPS, który po zacerpnięciu opinii Rady Pomocy Prawnej i Obywatelskiej określa sposób ich przeprowadzania. W ten sposób ujednoczone mechanizmy kontroli i monitoringu funkcjonowania podmiotów świadczących porady prawne i obywatelskie stanowią źródło wiedzy na ich temat. Zbierane dane w wyniku monitoringu i ewaluacji służyć mają inicjatywom ustawodawczym, tworzeniu polityk i strategii rozwiązywania problemów społecznych, tworzeniu rekomendacji dla zmian systemowych.

Wsparcia Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej w zakresie rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego udziela, powołana w tym celu przy działającej już według przepisów ustawy o pomocy społecznej Rada Pomocy Społecznej – **Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej**. Ta nowa instytucja ma stanowić kolegialne ciało opiniotwórczo-konsultacyjne złożone z kluczowych interesariuszy systemu, w tym przedstawiciele resortów pracy i polityki społecznej, sprawiedliwości, administracji, spraw wewnętrznych, przedstawiciele usługodawców, przedstawiciele samorządów i ekspertów. Jej rolą jest proponowanie kierunków polityki w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz zapewnienie łączności między systemem a władzami publicznymi.

System poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinien się opierać na sieci podmiotów świadczących usługi poradnicze jako zadanie publiczne z zakresu administracji rządowej. Stosownie do art. 14 ust. 2 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa² w obowiązującym brzmieniu ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez zarząd województwa. Zgodnie z tym przepisem zlecenie świadczenia usług w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego należałoby do zadań zarządu województwa.

Konsekwencją uznania, że poradnictwo prawne i obywatelskie jest zadaniem pomocy społecznej z zakresu administracji rządowej, musi być w zasadzie wykluczenie z sieci podmiotów świadczących porady firm komercyjnych. Zgodnie z obecnie obowiązującym prawem (art. 25 PomSpoU³) zadania z zakresu pomocy społecznej organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać jedynie organizacjom pozarządowym oraz organizacjom działającym na podstawie przepisów regulujących stosunek państwa do Kościoła katolickiego i innych Kościołów i związków wyznaniowych. Dlatego projektodawcy uważają za słuszne, by usługi poradnicze świadczone były przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, które ze swojej natury orientują się na wartości społeczne, a także nie są narażone na konflikt interesów w zakresie swojej działalności, bowiem wykazują sporą niezależność wobec struktur

¹ PożPubWolontU.

² Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn.: Dz. U. 2013 r. poz. 596 ze zm.

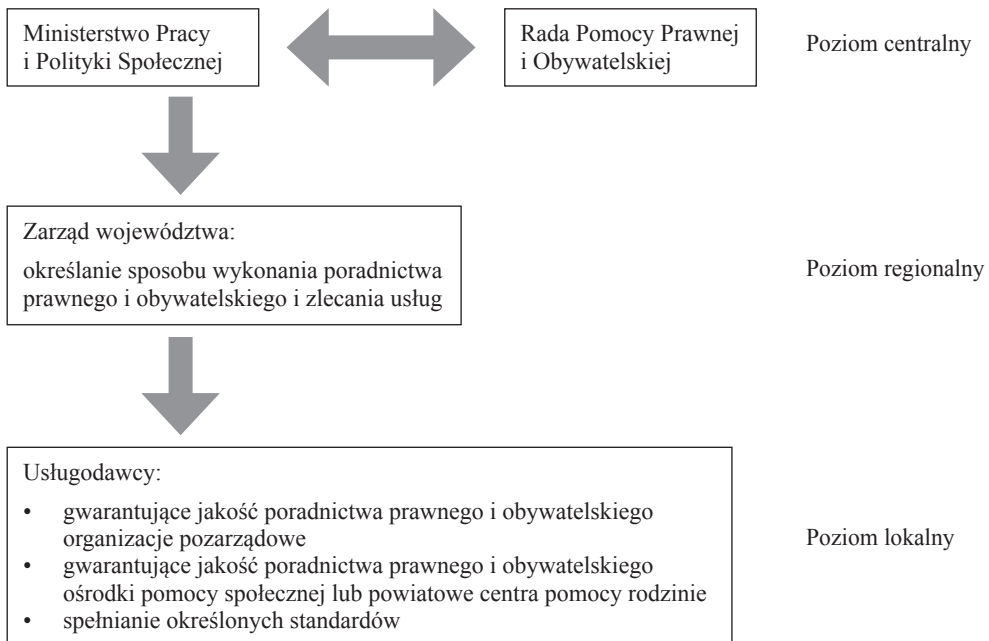
³ Zgodnie z art. 25 ust. 1 PomSpoU organy administracji rządowej i samorządowej, zwane dalej organami, mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania, organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 PożPubWolontU, oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 PożPubWolontU, prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej, zwanym dalej podmiotami uprawnionymi.

państwa i rynku. Z sieci usługodawców ZBPO nie wyklucza jednak tych organizacji, które działają w obrębie sektora publicznego, jak ośrodki pomocy społecznej czy powiatowe centra pomocy rodzinie.

Wśród podmiotów będących organizacjami pozarządowymi włączonych do systemu mogą się znaleźć tylko takie, dla których poradnictwo prawne i obywatelskie stanowi określony formalnie podstawowy obszar aktywności lub jest jednym z takich obszarów. Włączenie do systemu ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie wymaga wpisania prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego do katalogu zleconych gminie i powiatowi zadań w zakresie pomocy społecznej.

W przypadku gdy system poradnictwa prawnego i obywatelskiego opiera się na organizacjach pozarządowych, jego sprawność wymaga przede wszystkim zapewnienia ciągłości i stabilności finansowania. Może to zagwarantować zlecenie tego zadania w trybie powierzenia, o którym mowa w art. 5 PożPubWolontU¹, i realizowanie go na podstawie kontraktów wieloletnich.

Zaproponowaną koncepcję przedstawia poniższy schemat organizacyjny systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego:



Źródło: Schemat pochodzi z opracowania pt. „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, Warszawa 2013, s. 75.

¹ Przepis ten przewiduje bowiem, że współpraca z organizacjami społecznymi działającymi w obszarze pożytku publicznego odbywa się w szczególności w formie zlecenia organizacjom pozarządowym zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie i opiera się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności (art. 5 ust. 2 i 3 PożPubWolontU).

W podsumowaniu kwestii związanych z drugą koncepcją systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce można stwierdzić, że projektodawcy nie widzą potrzeby powołania nowej centralnie wyodrębnionej instytucji koordynującej działania systemu. Te zadania ma spełniać właściwy minister, w pewnej mierze mający możliwość scedowania niektórych obowiązków na organizację pozarządową. Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej w kształcie zaproponowanym przez ZBPO ma do spełnienia jedynie zadania uzupełniające w stosunku do działań podejmowanych przez ministra. Wykorzystanie istniejących struktur, w ramach których system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego miałby funkcjonować, powoduje, że wydaje się być on najtańszym rozwiązaniem.

3.3. Koncepcja Instytutu Spraw Publicznych¹

W odróżnieniu od powyżej zaprezentowanej propozycji ZBPO przedstawiona poniżej koncepcja zakłada oderwanie się od istniejącego systemu pomocy społecznej i stworzenie na poziomie centralnym nowej instytucji: Rady Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego, która we współpracy z Agencją Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego koordynuje działania podejmowane wewnątrz systemu. Z uwagi jednak na pochodzenie środków finansujących system bezpośrednio zwierzchnictwo nad jego funkcjonowaniem sprawuje minister ds. zabezpieczenia społecznego we współpracy z innymi ministrami, w szczególności ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości.

Zdaniem ISP system poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce powinien być państwowy, ponieważ zapewnienie przez państwo obywatelom dostępu do bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich wynika także z Konstytucji RP². To zatem ono bierze odpowiedzialność za udostępnienie obywatelom dostępu do usług oferowanych w ramach systemu. Powyższe nie oznacza jednak, że jest to system upaństwowiony w tym znaczeniu, że usługi w jego ramach świadczą wyłącznie podmioty publiczne, ponieważ system poradnictwa powinien mieć **charakter mieszany**, tzn. otwarty na różnych usługodawców: publicznych, pozarządowych, a także prywatnych. Nie może być to w związku z tym system upaństwowiony (w znaczeniu, o którym wyżej), gdyż duża część problemów, z jakimi zgłaszają się obywatele, dotyczy właśnie działań państwa i jego urzędników. Obywatel musi mieć zatem możliwość skorzystania z alternatywnych źródeł porad i informacji. Ponadto dotychczasowe doświadczenia i dorobek z zakresu pomocy prawnej to w dużej mierze wynik działalności organizacji pozarządowych, czego nie można lekceważyć. Nie może to

¹ Koncepcja tu przedstawiona została opisana w oparciu o zaprezentowane rozwiązanie w: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 78–95.

² Jako argument wskazuje się stanowisko G. Rząsy, Konstytucyjne aspekty pomocy prawnej udzielanej osobom ubogim (wybrane zagadnienia), Przegląd Legislacyjny 2005, Nr 3–4; za: System nieodpłatnego poradnictwa prawnego..., *op. cit.*, s. 81 – przypis 46.

być także system oparty wyłącznie na kancelariach prawnych, z uwagi na brak długoletnich doświadczeń w tym zakresie, inaczej niż w Niemczech, Holandii czy Anglii.

Skoro za system odpowiada państwo, a budżet państwa jest głównym źródłem jego finansowania, odpowiedzialność za system ponosi **minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego** (współpracujący z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej). Odpowiada on za organizację, finansowanie i nadzór nad całością działania systemu poradnictwa.

Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego powołuje **Radę Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego (Radę PPIO)**, organ, który opracowuje propozycje powszechnych standardów, monitoruje i ocenia działanie całego systemu, w tym też przestrzeganie standardów, na podstawie danych generowanych przez system. Doradza też w kwestiach poradnictwa i konsultuje projekty aktów prawnych dotyczących tegoż. Skład osobowy Rady jest różnorodny, obejmuje bowiem osoby mianowane przez właściwych ministrów, przedstawiciele samorządów terytorialnych i środowisk prawniczych, jak również przedstawiciele podmiotów świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie czy ekspertów naukowych. Kadencja Rady wynosi trzy lata. Organizację jej funkcjonowania zapewnia minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego.

Kompetencje w zakresie zadań wykonywanych w ramach systemu są podzielone **między Radę Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego i Agencję Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego (Agencję PPIO** – także utworzoną przez ministra do spraw zabezpieczenia społecznego).

Jeśli chodzi o zadania Rady, to podobnie jak w przypadku pierwszej koncepcji można je ująć w dwie grupy:

1. **Zadania z zakresu kontroli i administracji systemu.** Największa liczba zadań do wykonania przez Radę dotyczy płaszczyzny doradztwa, w tym przeprowadzania konsultacji i wyrażania opinii. Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej ma doradzać ministrowi w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego, jak też konsultować istotne decyzje rządu dotyczące poradnictwa i projekty aktów prawnych z tego zakresu. Przedkłada również ministrowi propozycje zmian dotyczących funkcjonowania systemu, a także kontroli i badań dotyczących jego działania. Ponadto, co przypomina zadania Rady Pomocy Prawnej z koncepcji przedstawionej przez INPRIS i FUPP, opracowuje propozycje standardów poradnictwa prawnego oraz przedstawia je do akceptacji ministrowi. Projektodawcy przyjmują również, że to Rada monitoruje działania systemu poradnictwa i stosowanie standardów, głównie w oparciu o dane przedstawione przez Agencję Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego. W zakres jej zadań wchodzi także monitorowanie działania Agencji Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego w oparciu o raporty kwartalne i roczne. Wskazać jednak należy, że razem z ministrem właściwym ds. zabezpieczenia społecznego Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej jest jednostką odpowiedzialną za nadzór formalny i merytoryczny nad całością funkcjonowania systemu poradnictwa na podstawie rocznej oceny działalności systemu.

2. **Zadania z zakresu prowadzenia badań i działań edukacyjno-informacyjnych mających na celu propagowanie systemu** w przypadku Rady ograniczają się właściwie do prowadzenia dialogu społecznego wewnątrz Rady oraz inicjowania i udziału w debacie publicznej na temat poradnictwa.

Podobnie jak w pierwszej koncepcji Rada nie została obarczona zadaniami związanymi z dystrybucją środków finansowych przeznaczonych na poradnictwo. Te zadania przejmuje utworzona przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego **Agencja Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego**, która odpowiada za dystrybucję środków w ramach dotacji celowych przeznaczanych na realizację zadań w ramach systemu, bieżące monitorowanie usług podstawowych i dodatkowych, głównie w oparciu o kwartalne i roczne sprawozdania, które przedstawiają uczestnicy systemu. Przeprowadza również kontrole i audyty. **Agencja ta zajmuje się także** monitoringiem świadczenia usług i stosowania standardów, głównie w oparciu o sprawozdawczość.

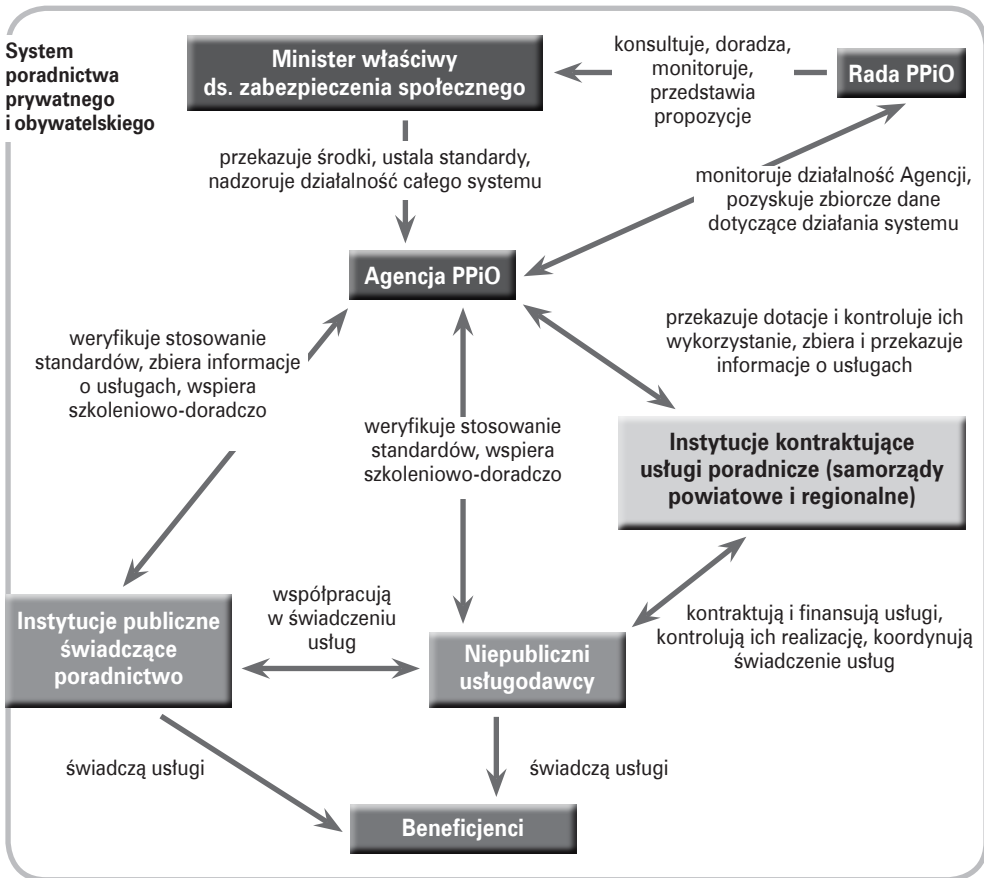
Proponowana koncepcja jako jedyna przewiduje zadania dla parlamentu, który w założeniu ma nadzorować realizację celów polityk publicznych poprzez system poradnictwa za pomocą ocen okresowych (raz na dwa lub trzy lata) sprawozdań z funkcjonowania systemu, przedstawianych przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego. Monitoringiem, oceną i kontrolą świadczenia usług i świadczeniodawców na danym obszarze zajmują się zlecciodawcy: powiat i samorząd województwa, w oparciu o sprawozdania oraz kontrolę rzeczowych i finansowych aspektów świadczenia usług.

Ponieważ bardzo ważne miejsce zajmuje tu uzasadnienie mieszanego charakteru usługodawców, projektodawcy, uszczegółowiając kwestie związane z typami podmiotów, wskazują również na zakres realizowanych przez nie zadań. Z opisanych przez ISP założeń wynika, że system poradnictwa składa się z:

- 1) **instytucji publicznych**, które w ramach swoich ustawowych obowiązków świadczą poradnictwo prawne i obywatelskie oraz finansują poradnictwo w ramach swoich budżetów, nie otrzymując żadnych dodatkowych środków na świadczenie usług w ramach systemu;
- 2) **podmiotów niepublicznych**, świadczących usługi kontraktowane w ramach systemu przez państwo. Kontraktowanie usług podstawowych (informacja w każdej gminie, porada w każdym powiecie) zapewnia państwo. Proponowany system kontraktowania usług winien być zdecentralizowany, a najbardziej pożądanym, bo najbliższym obywatela, jest poziom powiatu. Samorząd powiatu odpowiedzialny jest za kontraktowanie usług poradniczych (jako zadanie zlecone). Otrzymuje na ten cel dotację celową z budżetu państwa. Jeśli chodzi o usługi dodatkowe (poradnictwo specjalistyczne w zakresie wydzielonych, specyficznych problemów prawnych i życiowych, mediacji, edukacji prawnej i obywatelskiej oraz rzecznictwa dotyczącego problemów obywateli), kontraktowane są one przez samorząd województwa, który w związku z tym otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa.

Powyższe usługi (podstawowe i dodatkowe) kontraktowane są w drodze konkursu dla organizacji pozarządowych, innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego i kancelarii prawnych.

Z uwzględnieniem powyższego, a więc także wyżej zarysowanego udziału podmiotów publicznych i niepublicznych w systemie poradnictwa, poniżej został przedstawiony schemat struktury systemu według koncepcji zaproponowanej przez ISP:



Źródło: Schemat pochodzi z opracowania „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, Warszawa 2013, s. 84.

Reasumując, wskazać należy, że podobnie jak w przypadku INPRIS i FUPP w koncepcji systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego przedstawionej przez ISP jako usługodawcy brane są pod uwagę wszystkie podmioty, zarówno publiczne, jak i niepubliczne, w tym firmy prywatne (kancelarie prawne). Jest to zatem istotna różnica w porównaniu z koncepcją przedstawioną przez ZBPO, który firmy prywatne z uczestnictwa w systemie wyklucza. ISP również widzi potrzebę utworzenia na

szczeblu centralnym nowej instytucji o zasięgu ogólnokrajowym, z tym, że właściwie miałyby funkcjonować dwie takie instytucje: Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej z zadaniami bardziej przypominającymi funkcjonowanie podmiotu opiniodawczo-konsultacyjnego i Agencja Pomocy Prawnej i Obywatelskiej, która zajmuje się *stricto* zarządzaniem środkami finansowymi przeznaczonymi na poradnictwo. Elementem łączącym te dwie instytucje, jak również spajającym system jest organ centralny w postaci ministra ds. zabezpieczenia społecznego.

4. Element wspólny dla trzech koncepcji systemu świadczenia porad prawnych i obywatelskich

Zestawienie trzech proponowanych koncepcji organizacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce pozwala na sformułowanie wniosku, że mimo różnic w kwestiach dotyczących modelowych założeń wszystkie łączy jeden element. Każdy z trzech projektodawców proponuje utworzenie na poziomie centralnym instytucji, która wyposażona w większy bądź mniejszy zakres zadań, jako organ zarządzający czy opiniodawczy, ma łączyć i zespalać system poradnictwa prawnego.

Tym samym odrzucono koncepcję poradnictwa, w której na szczeblu państwowym brak jest instytucji centralnej koordynującej system. Bardziej inspirujące dla projektodawców trzech koncepcji wypracowanych w ramach projektu okazały się natomiast doświadczenia tych państw, które powołały do życia instytucję o zasięgu ogólnokrajowym. Założenia o potrzebie stworzenia instytucji na poziomie centralnym, zarządzającej środkami finansowymi, kontrolującej działanie systemu i administrującej tymże systemem, były brane pod uwagę już na etapie prac legislacyjnych związanych z opracowywaniem dotychczasowych projektów ustaw z zakresu nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Idea istnienia takiego organu jest zatem w Polsce znana i skoro przewijała się przez kolejne projekty¹, to trudno byłoby w następnym nie skorzystać z kilkuletnich doświadczeń.

Co do przychylnego podejścia do koncepcji, w której na szczeblu centralnym funkcjonuje podmiot wyposażony w katalog konkretnych zadań, przekonują też wyniki przeprowadzonych w ramach projektu badań, z których wynioskować można potrzebę powołania instytucji koordynującej całość systemu². Jest to również odpowiedź na zgłaszane w trakcie badań postulaty podmiotów aktualnie udzielających porad prawnych i obywatelskich.

¹ Szerzej na temat prac legislacyjnych w tym zakresie zob. rozdział I niniejszego opracowania oraz powołane tam źródła i publikacje.

² „System ten wymagać będzie instytucji nadzorującej. (...) Wypowiedzi te świadczą o potrzebie rozpoznania najlepiej funkcjonujących zasad systemu poradnictwa oraz wyłonienia takiego systemu i instytucji nadzorującej, które będą dostarczać usługi odpowiedniej jakości oraz nie będą nadmiernie obciążać finansowo wyłaniającego się systemu poradnictwa” – G. Chimiak, K. Górniak, *Otoczenie instytucjonalne...*, *op. cit.*, s. 181.

Z przedstawionych wyżej koncepcji organizacji systemu poradnictwa wynika, że zakres zadań, jakie taka instytucja (np. Rada Pomocy Prawnej) ma wykonywać, generalnie można ująć w trzy grupy:

- 1) dystrybucja środków finansowych przeznaczonych na poradnictwo,
- 2) kontrola i administracja systemu,
- 3) prowadzenie badań i działań edukacyjno-informacyjnych mających na celu propagowanie systemu.

Informacje przedstawione powyżej pokazują, że są to działania kluczowe dla istnienia i funkcjonowania całego systemu. Powierzenie ich, a właściwie skupienie w rękach jednego organu jest odpowiedzią na zgłaszane przez badane podmioty zagrożenia, jakie aktualnie istnieją w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Jest to także wypełnienie luk, które powstają, jak pokazuje doświadczenie Niemiec, w systemie rozproszonych podmiotów udzielających porad prawnych.

Przede wszystkim więc wśród zagrożeń dziś dostrzeganych w związku z brakiem odpowiednich struktur odpowiedzialnych za system wymienia się brak spójnej polityki państwa, dzięki której istniałyby możliwości rozwoju poradnictwa w Polsce¹. Analiza polityki rozwoju poradnictwa realizowanej przez instytucje publiczne pokazuje, że: „(...) nie istnieje jedna spójna polityka, a każda z instytucji realizuje własną politykę według intuicyjnych i nierzadko przypadkowych założeń”². Zagrożenia powyższe można wyeliminować poprzez stworzenie ogólnych kierunków polityki rozwoju poradnictwa i spójną politykę jego rozwoju, której realizacja powierzona by została instytucji koordynującej działania poszczególnych podmiotów na szczeblu centralnym.

Ponadto funkcjonująca na szczeblu centralnym instytucja ma się także zajmować dystrybucją środków finansowych przeznaczonych na poradnictwo. Musi zatem przyjąć pewne transparentne kryteria, dzięki którym podmioty funkcjonujące w systemie mogłyby się ubiegać o finansowanie usług. W przedstawionych koncepcjach *de facto* bezpośrednio odpowiedzialny za to jest właściwy minister (co się tłumaczy źródłem pochodzenia środków), ale nie wyklucza to wyposażenia Rady w funkcję, dzięki którym w inny sposób mogłaby mu pomagać w tej kwestii. Powierzenie instytucji funkcjonującej na poziomie centralnym (minister i Rada) zadań w zakresie finansowania pozwala zatem wyeliminować kolejne zagrożenie dla istnienia systemu poradnictwa w Polsce, jakim jest niestabilność i słabość jego finansowania. Jeżeli bowiem głównym źródłem tegoż ma być budżet państwa, konieczne jest, by istniał organ zapewniający rzetelne i sprawiedliwe wydawanie pieniędzy publicznych przeznaczonych na system poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W systemie, w którym zakłada się funkcjonowanie różnych podmiotów jako usługodawców, tzw. mieszanym, instytucja stworzona na wzór holenderskiej Rady Pomocy Prawnej po prostu musi istnieć. W innym wypadku rezygnacja z jej stworzenia oznaczałaby dalsze rozproszenie działających podmiotów, które same musiałyby dbać o swoje

¹ A. Peisert, Rozwój poradnictwa w Polsce. Przewidywania i rekomendacje, [w:] A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska (red.), *Poradnictwo...*, op. cit., s. 228.

² M. Pańków, A. Peisert, P. Zimolzak, *Stan obecny poradnictwa...*, op. cit., s. 171.

finansowanie. W Niemczech zagrożenia tego nie ma dlatego, że świadczeniem pomocy prawnej zajmują się jedynie podmioty prywatne – kancelarie prawne.

Powyższe wiąże się z kolejną grupą zadań, jakie miałyby spełniać powołana instytucja, a co stanowi o konieczności jej powołania. Chodzi o zadania z zakresu administrowania i kontroli systemu. Z zarządzaniem systemem wiąże się immanentnie kwestia standardów, według których mają funkcjonować usługodawcy. Ponieważ standardom poświęcony został osobny rozdział niniejszego opracowania, w tym miejscu warto jedynie zaznaczyć, że kontrola przestrzegania zasad, od których zależy udzielenie finansowania usługodawców, to w dużej mierze kontrola ustalonych standardów postępowania w systemie. Skoro zatem badani mieli rozbieżne zdania co do tego, czy arbitralne określanie standardów jakości jest potrzebne¹, wydaje się, że jedynie stworzenie zasad wspólnych dla wszystkich uczestników systemu, a więc wolnych od arbitralnego podejścia instytucji, która ma je stosować, spełniłoby oczekiwania z jednej strony usługodawców, z drugiej beneficjentów. Jak pokazują wyniki badań, określenie poziomu jakości usługi jest przez usługodawców akceptowane, jeżeli są to usługi wpisane w określony projekt finansowy, a także wtedy, gdy świadczeniodawcy otrzymują za nie wynagrodzenie². Skoro stworzenie jednolitych reguł postępowania jest potrzebne, bo ich przestrzeganie będzie jednym z kryteriów udziału w systemie, nie można pozostawić kwestii weryfikacji ich stosowania samym instytucjom czy też luźno działającym kontrolerom. Znowu rodziłoby to wiele konfliktów, niejasnych sytuacji, a także efekt niejednolitych kontroli. Wszystko to przemawia za stworzeniem instytucji działającej na szczeblu centralnym, czuwającej nad przestrzeganiem przez usługodawców reguł ustalonych dla wszystkich i w jednolity sposób ocenianych.

Poza tym powstaje pytanie, w jaki inny sposób stworzyć system, z którego środki publiczne przeznaczone mają być na finansowanie usług, skoro świadczące pomoc prawną i obywatelską podmioty same często nie są w stanie określić liczby i rodzaju spraw, które są przez nie załatwiane. Z przeprowadzonych badań nad podmiotami świadczącymi obecnie pomoc prawną wynika, że brak jest „ściśle osobnej ewidencji spraw i beneficjentów. Implikuje to wypadki ewidencjonowania kilku porad dla tego samego beneficjenta jako jednej osoby lub tej samej porady dla wielu beneficjentów”³. Ewidencja z kolei, o ile jest prowadzona, wynika zazwyczaj z obowiązku sprawozdawczego, przy czym sposób ewidencjonowania jest rozmaity (na piśmie w postaci kartotek, notatnika, na dysku komputera z zastosowaniem arkusza kalkulacyjnego Excel) i często niesystematyczny⁴. To wszystko przekonuje, że stworzenie instytucji na poziomie centralnym kontrolującej przestrzeganie standardów postępowania,

¹ *Ibidem*, s. 87.

² Warto również zwrócić uwagę na fakt, że niektórzy świadczeniodawcy nie wiedzą, że np. wybrane regulaminy, które opracowali, opisują właśnie pewne „standardy”. Tak: *ibidem*, s. 86.

³ *Ibidem*, s. 66. Autorzy piszą, że: „o skali możliwego zafalszowania świadczą fakty, bo aż 38% ogółu instytucji nie prowadzi ewidencji osób, które zgłaszają się po porady, a tylko w 40% przypadków obie ewidencje – osób i spraw – prowadzone są razem”.

⁴ *Ibidem*, s. 90.

w tym ewidencjonowania spraw i beneficjentów, przekładających się na zakres przyznanych usługodawcom środków finansowych, jest zadaniem nie tylko pożądanym, ale i koniecznym z punktu widzenia prawidłowego funkcjonowania systemu. Zgodzić się można ze stwierdzeniem, że: „(...) istnieje wyraźna zależność pomiędzy rozwojem systemów pomocy prawnej, ich jakością a istnieniem organu odpowiedzialnego za tę problematykę na poziomie centralnym – Rady Pomocy Prawnej. Tam, gdzie rada taka jest, system jest mniej rozproszony, bardziej spójny, tam pojawiają się standardy i rozwinięte metody kontroli jakości”¹.

Istnieje jeszcze trzeci argument przemawiający za potrzebą stworzenia instytucji na szczeblu centralnym koordynującej całość systemu. Otóż „badania pokazały, że świadomość istnienia poradnictwa jest raczej fragmentaryczna niż całościowa, co dotyczy wszystkich grup badanych, a w tym paradoksalnie samych usługodawców”². Z badań wynika jednak, że najbardziej świadomi co do działań podejmowanych przez podmioty z systemu poradnictwa są sami beneficjenci, podczas gdy wiedza instytucji wspierających jest tu bardzo powierzchowna, odwołująca się do ogólnych wyobrażeń o systemie³. Powyższe informacje muszą się wydać wysoce niepokojące. Jeżeli bowiem polski ustawodawca zamierza stworzyć system pomocy prawnej, nie może jednocześnie dopuścić, żeby wiedza o tymże była szczątkowa, a sami zainteresowani głównym źródłem informacji o możliwości zdobycia porady prawnej czy obywatelskiej nadal czynili swoich znajomych czy członków rodziny⁴. Internet jak na razie jako źródło wiedzy o miejscu, gdzie poradę można otrzymać, zajmuje trzecie miejsce, ze wskaźnikiem 9% respondentów, którzy do niego w poszukiwaniu informacji sięgnęli⁵.

W tym miejscu wskazać należy na jeden z wniosków przeprowadzonego badania, z którego wynika, że: „Jednak większość badanych skłania się ku pogładowi, że wprawdzie system poradnictwa nie jest szczególnie rozbudowany, to jego grzechem głównym jest zaniechanie działań promocyjnych i upowszechniających wiedzę o działalności podmiotów poradnictwa”⁶. Zatem gdyby na szczeblu centralnym istniała instytucja na wzór holenderskiej Rady Pomocy Prawnej, w zakresie jej obowiązków znajdowałoby się podejmowanie i koordynowanie działań promocyjnych na rzecz systemu, co w konsekwencji przełożyłoby się na upowszechnienie wiedzy o nim i dalej – pomoc potrzebującym.

Zauważyć należy, że do zakresu działań informacyjno-edukacyjnych zaliczyć należałoby również prowadzenie przez tę instytucję różnych badań nad funkcjonowaniem systemu, potrzebą wprowadzenia zmian w wyniku dostrzeżonych luk lub wadliwych rozwiązań. W grupie tych zadań mieściłyby się też badania prowadzone we współpracy

¹ Opracowanie porównawcze ekspertów zagranicznych z Instytutu Hill, zamówionego w ramach projektu, które powołują za twórcami koncepcji pierwszej organizacji systemu, tj. za INPRIS i FUPP; w: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 38.

² M. Pańków, A. Peisert, P. Zimolzak, Stan obecny poradnictwa..., *op. cit.*, s. 214.

³ *Ibidem*, s. 215.

⁴ *Ibidem*, s. 139.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 216.

z innymi instytucjami, w tym międzynarodowymi, zmierzające głównie do doskonalenia przyjętych polityk. Wszystkie te założenia i podejmowane działania byłyby ujednolicone pod kątem realizowanych zadań. Właśnie temu celowi służyć miałyby instytucja na szczeblu centralnym. To ona bowiem zajmuje się też wytyczaniem ogólnych kierunków polityki w zakresie organizacji systemu, które następnie mogą być realizowane przez wiele innych organizacji czy instytucji. Nad ich działaniami jednak czuwałaby instytucja mająca wszystkie pojawiające się informacje. Brak takiej na szczeblu centralnym doprowadziłby do rozproszenia działań i niestety utrzymania aktualnej niezadowolającej sytuacji w zakresie dystrybucji informacji o systemie i jego potrzebach.

5. Podsumowanie

Wnioski chociażby z doświadczeń państw, które przyjęły koncepcję zbudowania systemu wokół instytucji o zasięgu ogólnokrajowym, były pomocne przy wypracowaniu pozycji i zadań instytucji funkcjonującej na szczeblu centralnym, a mającej głównie spajać system w jedną całość. Konsekwencje braku istnienia takiego organu widać najlepiej w Niemczech, gdzie poradnictwo opiera się na kancelariach prawnych, niewspółdziałających ze sobą w celach rozwijania i polepszania systemu udzielania porad prawnych. Jednak stworzenie jej w Polsce jest potrzebne, co dostrzegane jest także przez podmioty aktualnie udzielające porad. Nie ma na razie w społeczeństwie polskim potrzeby wykupowania ubezpieczeń finansujących poradnictwo prawne, zwłaszcza na etapie przedsądowym. Stworzenie systemu na wzór niemieckiego wymagałoby zmiany mentalności, a być może najpierw wzbogacenia się Polaków i osiągnięcia przez nich poziomu sąsiadów. Na to jednak w najbliższym czasie się nie zanosi.

Wobec powyższego jedynym rozwiązaniem z punktu widzenia przyszłości polskiego systemu pomocy jest stworzenie systemu finansowanego z budżetu z funkcjonującą na szczeblu centralnym Radą Pomocy Prawnej, wyposażoną w kompetencje umożliwiające jej sprawowanie szeroko pojętej administracji nad całym systemem. Instytucja taka jest zatem gwarantem jednolitości systemu oraz kontroli przede wszystkim dystrybucji przeznaczonych na ten cel środków. Do jej zadań będzie też należało opracowanie algorytmów, według których środki te trafiać będą do właściwych podmiotów. Kolejnym niezwykle istotnym elementem jest postulat wprowadzenia (w ramach kontroli standardów) systemu certyfikacji podmiotów. To zatem Rada miałaby kompetencje w zakresie przyznawania certyfikatów bądź w odniesieniu do podmiotów publicznych tzw. znaków jakości. Otrzymanie certyfikatu oznaczać będzie z jednej strony umieszczenie na liście usługodawców uprawnionych do otrzymania środków z systemu, z drugiej – że podmiot ten daje gwarancje należytej obsługi klienta.

Mimo że stworzenie odrębnego i niezależnego podmiotu będzie się wiązało z poniesieniem dodatkowych nakładów na jego funkcjonowanie, jedną z rekomendacji wynikających z przeprowadzonych badań i przedstawionych propozycji jest „powołanie silnej Rady Pomocy Prawnej z przewidzianymi dla niej istotnymi

kompetencjami”¹. Innymi rekomendacjami dotyczącymi Rady Pomocy Prawnej są: powierzenie jej zadania z zakresu stworzenia centralnego systemu kontroli jakości poradnictwa prawnego, dostarczanego w ramach systemu², projektowanie i zlecenie systematycznych mechanizmów badania potrzeb obywateli w zakresie pomocy prawnej³, przedstawianie cyklicznych raportów właściwym organom władzy publicznej w zakresie diagnozowania problemów społecznych wynikających z dysfunkcyjności prawa i praktyki jego stosowania⁴.

W konsekwencji w zakresie proponowanych zmian *de lege ferenda*⁵ postulowane jest stworzenie nowego aktu prawnego, tzw. ustawy systemowej, która zakłada istnienie Rady Pomocy Prawnej z jej centralną pozycją na poziomie krajowym i działających w systemie zadań zleconych samodzielnie działających jednostek usytuowanych na poziomie powiatu. Rada Pomocy Prawnej, jej umiejscowienie, struktura, zadania i kompetencje muszą zatem stanowić jeden z odrębnych rozdziałów takiej ustawy, precyzyjnie regulujących wskazane kwestie⁶.

6. Scenariusz zajęć – w jaki sposób mówić i szkolić o koncepcjach modelowych

Ogólna informacja o warsztacie. Trenerzy powinni najpierw określić cele modułu. Uczestnicy szkolenia winni zatem po jego zakończeniu dysponować wiedzą na temat zarówno zagranicznych modeli poradnictwa prawnego, jak i znać oraz rozumieć przyczyny powstania trzech rozwiązań – jeśli chodzi o polski model poradnictwa.

Cała grupa. Czas trwania: 15 min.

Pierwsze ćwiczenie w ramach warsztatu

Wprowadzenie do ćwiczenia (dyskusja).

Przebieg ćwiczenia: Rozpoczynamy dyskusją na temat ogólny, dotyczący potrzeby stworzenia systemu. Warto w tym miejscu zastanowić się także, czy obecny stan jest satysfakcjonujący. Być może czynnikiem, o którym tyle było mowy w badaniach, tj. potencjał i zaangażowanie osób udzielających porad, jest na tyle istotnym elementem systemu, że zarazem wystarczającym dla utrzymania *status quo*, a zbudowanie struktury z instytucją o zasięgu krajowym kontrolującym te działania mogłoby jedynie zaszkodzić.

Podsumowanie ćwiczenia: W celu podsumowania można wykorzystać wcześniej przedstawione przez uczestników rozwiązania (umieszczone w widocznych miejscach).
Czas trwania: 5 min.

¹ INPRIS (oprac.), Założenia polityki Państwa dotyczące bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, [w:] System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 135.

² *Ibidem*, s. 140–142.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, s. 142.

⁵ Z łac. dosłownie „o ustawie, która ma być uchwalona”; zwrot odnosi się do przyszłych zmian w ustawodawstwie.

⁶ Takie ujęcie zaproponowano w ramach zarysu struktury ustawy o nieodpłatnym poradnictwie prawnym i obywatelskim, w: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 145–146.

	<p>Być może jednak warto razem z uczestnikami rozważyć – podobnie jak w Niemczech czy Szwecji – stworzenie systemu ubezpieczeń i powierzenie poradnictwa prawnego i kwestii z nim związanych kancelariom prawnym i adwokatom, a więc profesjonalnie działającym i mogącym jednocześnie reprezentować klientów przed sądem. Poradnictwo obywatelskie zaś pozostawić w zarysie dotychczasowym.</p> <p>W przypadku kancelarii prawnych odpada problem ich finansowania. Podmioty świadczące pomoc obywatelską natomiast musiałyby na dotychczasowych zasadach starać się o finansowanie swojej działalności. Pozostaje odpowiedź na pytanie, czy taka organizacja jest bardziej efektywna niż modelowy system stworzony specjalnie w tym celu.</p> <p>Pytanie to prowadzi do kolejnego zagadnienia, dotyczącego wyobrażeń uczestników o takim systemie. Warto też w części pierwszej wykorzystać flipchart, by móc zapisywać ewentualne propozycje uczestników w zakresie ich wyobrażeń o systemie, by następnie je omówić.</p> <p>Czas trwania: 30 min.</p>	
Drugie ćwiczenie w ramach warsztatu		
<p>Uwagi prawno-porównawcze i przedstawienie modelowych rozwiązań.</p>	<p>Przebieg ćwiczenia: Uwagi prawno-porównawcze.</p> <p>W tej części najbardziej pożądaną formą szkolenia jest prezentacja, w której zostaną omówione poszczególne rozwiązania przyjęte w innych krajach. Można też pogrupować te rozwiązania i pokazać z jednej strony kraje, które zbudowały własny system poradnictwa, z drugiej te modele, w ramach których poradnictwo funkcjonuje bez ram modelowych założeń czy specjalnie stworzonej w tym celu struktury.</p> <p>Czas trwania: 30 min.</p> <p>Druga część dotyczy propozycji wypracowanych przez poszczególnych partnerów – wyjaśnienia, skąd wzięły się trzy propozycje modelu, a następnie w formie prezentacji przedstawienie ich założenia (np. w oparciu o raporty z konsultacji prowadzonych w ramach projektu)¹.</p>	<p>Podsumowanie ćwiczenia.</p> <p>Czas trwania: 15 min.</p>

¹ Raporty z konsultacji są dostępne na stronie projektu: <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty> w zakładce „produkty” (28.4.2014).

	<p>W trakcie prezentacji sposobu organizacji systemu należy zwrócić uwagę na to, jakie modele zagranicznych rozwiązań są wzorem dla opracowanej koncepcji, a także wskazać na istnienie i pozycje organu centralnego, mającego spełniać określone zadania.</p> <p>Należy też zwrócić uwagę na finansowanie modelu, wskazując przy tym na kierunek przyjętych założeń, zmierzających raczej w kierunku finansowania z budżetu państwa.</p> <p>Warto także koncepcje partnerów porównywać w założeniach dotyczących pozycji tzw. Rady Pomocy Prawnej, różnie nazywanej w projekcie i przez partnerów umiejscawianej różnie w strukturze, raz jako organ niezależny i zarządzający, innym razem mający charakter bardziej opiniotwórczy.</p> <p>Jest to czas na przedstawienie i omówienie składu takiego organu, gdyż pozycja społeczna i zawodowa osób wybieranych do Rady jest też determinantem tego, jaką pozycję w systemie ma ona zajmować.</p> <p>Na koniec zestawienie tego, co proponują partnerzy projektu odnośnie do organizacji systemu z centralnie usytuowaną Radą Pomocy Prawnej, i zebranych w części pierwszej propozycji uczestników, ich wizji co do organizacji systemu poradnictwa prawnego w Polsce. Będzie to dobry wstęp do dyskusji, który z proponowanych modeli jest najbliższy wizji każdego z uczestników. Czas trwania: 30 min.</p>	
Trzecie ćwiczenie w ramach warsztatu		
<p>Wprowadzenie do ćwiczenia: Tę część można przeprowadzić alternatywnie.</p> <p>1. Jeżeli grupa jest mała bądź z innych powodów niemożliwe jest przeprowadzenie podziału uczestników na grupy, aktualną część szkolenia można przeprowadzić w formie dyskusji z uczestnikami.</p>	<p>Przebieg ćwiczenia: Każda grupa otrzymuje jedną dużą kartkę oraz mazaki i odpowiada na pytanie o potrzebę istnienia i zakres kompetencji Rady. Jak ją widzą uczestnicy ćwiczenia, czy zgadzają się z którąkolwiek z przedstawionych koncepcji? Być może widzą konieczność stworzenia innej instytucji. Jeżeli tak, to z jakimi zadaniami, gdzie umiejscowioną?</p> <p>Warto jeszcze, by uczestnicy zastanowili się nad dylematem, czy w celu wyposażenia Rady w odpowiednie kompetencje należy stworzyć nową ustawę systemową, czy jedynie dostosować istniejące przepisy w zakresie możliwości powołania takiej instytucji.</p>	<p>Podsumowanie: Należy zebrać wszystkie propozycje i porównać je z wersją rekomendowaną przez projektodawców. Czas trwania: 10 min.</p>

<p>2. Podział na grupy 4–5-osobowe. Ponieważ jest to początek szkolenia, może przebiegać z użyciem interaktywnej metody, tak by umożliwić uczestnikom kontakt między sobą. W tym celu przygotowujemy np. dla grupy liczącej 20 osób małe karteczki, na których umieszczamy nazwy przedmiotów zakwalifikowanych do czterech wymyślonych przez nas wcześniej grup, np. zwierzęta, sprzęt AGD, owoce, kraje. Do każdej grupy przypisujemy po pięć karteczek z odpowiednimi nazwami zwierząt, sprzętu AGD, owoców i krajów, a następnie uczestnicy losują je i odkładają przed sobą stroną niezapisaną, nie patrząc na to, co jest napisane na drugiej stronie. Prowadzący opisuje następnie przebieg zabawy, wskazując, że karteczkę (bez spoglądania na nią) należy przekazać osobie siedzącej z prawej strony uczestnika, która ją następnie za pomocą szpilki lub taśmy przymocuje na plecach osoby, która karteczkę wylosowała. Po przypięciu karteczek uczestnicy wstają i w celu zidentyfikowania się, tj. do jakiej grupy należą, odgadują nazwę przedmiotu, który wylosowali. W tym celu każdy uczestnik może zadać innemu tylko jedno pytanie zamknięte (tj. odpowiedź innego uczestnika ma się ograniczać do potwierdzenia lub zaprzeczenia). Po odgadnięciu nazwy przedmiotu członkowie grup odnajdują się nawzajem i zasiadają wspólnie w jednym miejscu jako jedna grupa. Czas trwania: 15 min.</p>	<p>Po upływie 20 min. prowadzący prosi jedną osobę z każdej grupy do zaprezentowania wyników, jakie ta wypracowała. Kartki umieszcza się na flipcharcie. W czasie każdej prezentacji prowadzący moderuje dyskusję, w zależności od problemów przedstawianych przez uczestników, i próbując za każdym razem powracać do wypracowanych koncepcji, stara się „wrzucić” zaprezentowane wyniki do jednej z koncepcji. Czas trwania: 30 min.</p>	
--	--	--

ROZDZIAŁ III.

PODMIOTY KORZYSTAJĄCE Z USŁUG ŚWIADCZONYCH W RAMACH PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

dr Joanna Kuźmicka-Sulikowska*

1. Uwagi ogólne

Przy rozważaniach dotyczących uruchomienia systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego finansowanych ze środków budżetu państwa nie sposób uniknąć kwestii dostępności takiego poradnictwa oraz jego ewentualnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych. Pojawiająca się nieraz w takich przypadkach wizja zapewnienia każdemu tego typu pomocy musi być bowiem zweryfikowana o realia, w tym przede wszystkim o możliwości finansowe budżetu państwa i/lub samorządów. O ile bowiem osoba korzystająca z porady nie ponosi kosztów skorzystania z takiej usługi, to jednak podmiot świadczący poradę – w ramach założeń przyjmowanych w omawianym modelu, jest zobowiązany do pokrycia kosztów udzielenia porady ze środków budżetu państwa. Oczywiście jest, że im bardziej zawężą się kryteria podmiotowe oraz przedmiotowe uprawniające do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej, tym niższe będą obciążenia budżetu państwa z tytułu finansowania takiego systemu poradnictwa. Szczegółowe przykłady podane zostaną w dalszej części rozważań. W tym miejscu warto jednak zasygnalizować, że z przeprowadzonych analiz ekonomicznych¹ wynika, iż wprowadzenie ograniczeń

* Adiunkt w Zakładzie Prawa Cywilnego i Prawa Międzynarodowego Prywatnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, opiekun naukowy Studenckiego Koła Naukowego Uniwersyteckiego Poradnia Prawna działającego przy Instytucie Prawa Cywilnego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Trenerka FUPP prowadząca szkolenia dla organizacji pozarządowych dotyczące upowszechniania modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, opracowanego w ramach projektu systemowego wskazanego w niniejszej publikacji.

¹ Analiza ekonomiczna przeprowadzona w ramach projektu, ujęta w: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 19 i n.

w dostępie do nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego jawi się jako konieczność, ponieważ wyliczony prawdopodobny koszt funkcjonowania takiego systemu, gdyby takich ograniczeń nie było, okazuje się być tak wysoki, że jego finansowanie z budżetu państwa nie jest możliwe.

Poza aspektem finansowym również inne względy odgrywają tu znaczącą rolę. Nie ulega bowiem wątpliwości, że decyzja, czy w ogóle jakiegokolwiek środki finansowe zostaną przeznaczone na opłacanie usług poradniczych świadczonych nieodpłatnie beneficjentom, ma charakter polityczny i jest podejmowana – jeśli chodzi o rozwiązania normatywne – przez parlament. Nie bez znaczenia, z oczywistych przyczyn, jest też stanowisko rządu. To zatem siły polityczne – ich poparcie lub jego brak – przesądzają w istocie o tym, czy w ogóle wdrożona zostanie jakakolwiek koncepcja systemu nieodpłatnego poradnictwa, a jeśli tak – to w jakim kształcie. Co za tym idzie, trzeba też mieć na względzie, że przy podejmowaniu tego typu rozstrzygnięć decydenci uwzględniają cały szereg różnorodnych czynników, nie tylko wspomniane już finanse, ale też na przykład założenia polityki społecznej czy interesy różnych grup społecznych, w tym zawodowych.

Dla określenia założeń modelu nieodpłatnego, optymalnego dla beneficjentów poradnictwa prawnego i obywatelskiego wartościowe okazać się może spojrzenie na doświadczenia innych państw. Pozwoli to nie tylko na przeniesienie określonych rozwiązań, ale też – dzięki spojrzeniu na praktykę funkcjonowania poszczególnych systemów – na uniknięcie niebezpieczeństwa przyjęcia koncepcji wadliwych. Stąd zasadne wydaje się omówienie poniżej przykładowych rozwiązań systemowych funkcjonujących w innych krajach pod kątem przyjmowanego tam profilu beneficjenta oraz ewentualnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych w dostępie do nieodpłatnych usług doradczych. Trzeba jednak mieć na względzie, że każdy system nieodpłatnego poradnictwa funkcjonuje w określonych realiach, w tym gospodarczych i społecznych, istniejących w danym państwie. Pochopne może się zatem okazać bezpośrednie przenoszenie rozwiązań systemowych nawet znakomicie sprawdzających się w innym państwie, bowiem ich mechaniczne odwzorowanie na gruncie polskim niekoniecznie prowadzi będzie do osiągnięcia tożsamyh rezultatów z uwagi na nieadekwatność określonych konstrukcji do polskich warunków. Niemniej przybliżenie doświadczeń innych państw niesie ze sobą znaczące wartości poznawcze, których nie należy umniejszać.

2. Osoby korzystające z nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego – omówienie rozwiązań funkcjonujących w wybranych państwach

Rozwiązania normatywne przyjęte w innych państwach w zakresie dostępu beneficjentów do nieodpłatnej informacji i takiegoż poradnictwa prawnego i obywatelskiego są różnorodne. Można jednak dostrzec pewne znamienne elementy wspólne. Z uwagi na te ostatnie można dokonać pewnych kategoryzacji, co uczyniono poniżej.

2.1. Kraje, w których przyjęto ograniczenia podmiotowe w dostępie do nieodpłatnego poradnictwa (w tym kryterium majątkowo-dochodowe)

Przede wszystkim zwraca uwagę, że w ramach wielu funkcjonujących rozwiązań dostęp do nieodpłatnego poradnictwa zapewniany jest tylko tym osobom, które z uwagi na swój status majątkowy nie są w stanie opłacić pomocy profesjonalnego doradcy – adwokata czy radcy prawnego. Tego typu kryterium dostępu przyjęto np. w Anglii i Walii¹, gdzie sytuacja finansowa osoby wnioskującej o pomoc co do zasady podlega weryfikacji i do udzielenia pomocy kwalifikowane są osoby, których miesięczny dochód nie przekracza określonej kwoty. Trzeba jednak od razu wskazać, że są też kategorie spraw lub osób, którym nieodpłatna pomoc jest tam udzielana bez takiej weryfikacji; chodzi tu np. o osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej czy o sprawy związane z ochroną zdrowia psychicznego lub sprawowaniem opieki nad dziećmi². Ponadto nawet w sprawach nietraktowanych w ten szczególnie sposób samo osiąganie przez daną osobę dochodów wyższych od wyznaczonego pułapu nie wyłącza możliwości uzyskania przez nią pomocy w ramach systemu, z tym, że wówczas już musi partycypować ona w kosztach tej pomocy. Wymaga podkreślenia, że w omawianych rozwiązaniach funkcjonujących w Anglii i Walii przyjęto jeszcze dodatkowe kryterium, a mianowicie ocenie poddaje się także samą sprawę pod kątem merytorycznym i celowość jej prowadzenia przy uwzględnieniu perspektywy wygrania i wiążących się z nią kosztów. W grę wchodzi zatem także wyraźnie element kalkulacji i analizy ekonomicznej. Ponadto niekiedy brane są tam pod uwagę i inne czynniki. Przykładowo uprzednia karalność danej osoby może spowodować zamknięcie dla niej dostępu do nieodpłatnej pomocy, a z kolei np. w poważnych sprawach o charakterze nagłym, wymagających udzielenia pomocy w komisariacie policji, nie poddaje się ocenie stanu majątkowego osoby potrzebującej pomocy prawnej³. Należy zauważyć, że najnowsze uregulowania w tym zakresie, w tym aktualnie obowiązujące kryteria majątkowe dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej, wprowadził *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act* (ustawa o pomocy prawnej, skazaniu i karaniu przestępców), który wszedł w życie 1.4.2013 r.⁴

Także w Chorwacji dostęp do nieodpłatnego doradztwa prawnego jest zapewniany osobom, których nie byłoby stać na skorzystanie z odpłatnych usług prawniczych bez uszczerbku dla swojego utrzymania (przy czym brany jest tu pod uwagę stan zasobności gospodarstwa domowego, posiadane nieruchomości, samochód,

¹ Zob. informacje dostępne na stronie internetowej ministerstwa sprawiedliwości Wielkiej Brytanii, <http://www.justice.gov.uk/legal-aid/newslatest-updates/legal-aid-reform> (27.12.2013).

² INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Warszawa 2012, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/58-raport-z-analzy-danych-zastanych>, s. 339 (27.12.2013).

³ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 3.; zob. też: INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 343 (27.12.2013).

⁴ Zob. informacje dostępne na stronie internetowej ministerstwa sprawiedliwości Wielkiej Brytanii, <http://www.justice.gov.uk/legal-aid/newslatest-updates/legal-aid-reform> (27.12.2013).

oszczędności, dochody). Beneficjentami takiej pomocy mogą być w tym kraju osoby otrzymujące świadczenia socjalne lub świadczenia z uwagi na to, że są kombatantami lub inwalidami wojennymi. Z nieodpłatnej pomocy mogą także skorzystać małoletni dochodzący należnych im roszczeń wobec rodziców lub innych osób (z tym, że w takim przypadku małoletni uzyskuje pomoc bez badania sytuacji finansowej gospodarstwa domowego)¹. Znamienne, że wyraźnie wskazano, iż takim systemem pomocy są objęte nie tylko osoby posiadające obywatelstwo chorwackie, lecz również cudzoziemcy, choćby nawet przebywali w Chorwacji tymczasowo, a także jeżeli uzyskali azyl lub dopiero o jego uzyskanie się ubiegają, jak również wtedy, gdy są małoletni².

Zapewnianie dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego jedynie dla osób niezamożnych, których nie stać na skorzystanie z odpłatnej pomocy prawnika, funkcjonuje także w Republice Południowej Afryki³. Co jednak zwraca uwagę, brak tam określenia dokładnych kryteriów takiego dostępu, stąd pozostaje to kwestią ocenną. Bezplatna dla beneficjenta pomoc prawna jest gwarantowana także dzieciom (w zakresie spraw cywilnych) oraz osobom aresztowanym lub pozbawionym wolności w sytuacjach, gdy brak tej pomocy mógłby skutkować niekorzystnym dla danej osoby rozstrzygnięciem w postaci wyroku skazującego (chodzi tu więc o sprawy karne). Warte podkreślenia jest, że co do zasady aby skorzystać z nieodpłatnego poradnictwa prawnego w zakresie prawa karnego, nie trzeba być obywatelem RPA, lecz wystarczy fakt przebywania na terenie tego kraju. Dalej idące obostrzenia pojawiają się dopiero w ramach poradnictwa z zakresu prawa cywilnego, gdyż w tym obszarze nieodpłatną pomoc uzyskać mogą jedynie obywatele RPA lub osoby stale przebywające na terytorium tego państwa. Co szczególnie istotne, zwłaszcza uwzględnivszy kontekst społeczno-polityczny, jednym z głównych założeń systemu jest zapewnienie bezpłatnej pomocy prawnej wszystkim osobom ubogim, bez czynienia jakiegokolwiek zróżnicowania z uwagi na rasę, płeć, stan cywilny czy pozostawanie lub nie w stosunku zatrudnienia. Podkreśla się objęcie systemem pomocy dzieci, kobiet, osób niepełnosprawnych i żyjących z HIV/AIDS⁴.

¹ Art. 8 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, 16. svibnja 2008 (ustawa o bezpłatnej pomocy prawnej z 16.5.2008 r.), <http://www.mprh.hr/beneficiaries-of-the-free-legal-aid> (27.12.2013).

² Art. 7 Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, 16. svibnja 2008 (ustawa o bezpłatnej pomocy prawnej z 16.5.2008 r.), <http://www.mprh.hr/beneficiaries-of-the-free-legal-aid> (27.12.2013).

³ F. Czernicki, Podróż studyjna do Republiki Południowej Afryki, *Klinika* 2004, Nr 4 (1), s. 6 i 10. Dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej jest zapewniany jedynie osobom ubogim w Wietnamie i na Białorusi, choć metoda oceniania statusu majątkowego potencjalnego beneficjenta w tym ostatnim kraju budzi wątpliwości. Zob. L. Krasnitskaya, Europa i Azja – uczymy się nawzajem, *Klinika* 2012, Nr 13 (17), s. 22 i 24.

⁴ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 34 i 40. Problem przeciwdziałania wykluczeniu osób z HIV/AIDS, w tym poprzez świadczenie im porad w ramach klinik prawa, lecz także przez organizowanie spotkań edukacyjnych dotyczących tej choroby i problemów prawnych, z jakimi spotykają się jej nosiciele, jest także ważny w Tajlandii i innych państwach azjatyckich. J. Buzala, *Z doświadczeń zdobytych w Tajlandii*, *Klinika* 2010, Nr 8 (12), s. 22–24; G. Pawlak, *BASBEA, czyli studenckie praktyki prawnicze w Azji*, *Klinika* 2009, Nr 7 (11), s. 14.

Podobnie zakaz dyskryminowania w dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej obowiązuje w rozwiązaniach stosowanych na Ukrainie. Przyjęto tam, że pomoc ta ma być dostępna bez względu na rasę, pochodzenie, płeć beneficjenta, język, jakim władza, wyznanie, poglądy polityczne czy miejsce pochodzenia. Zakres podmiotowy wydaje się tu być jednak, w porównaniu z innymi krajami, zakreślony niezwykle szeroko. Z nieodpłatnej pomocy prawnej mogą skorzystać bowiem zarówno osoby posiadające obywatelstwo ukraińskie, jak i stale przebywające na terytorium Ukrainy (ustawowo sprecyzowano, że chodzi tu o osoby ubogie, o dochodzie niższym niż płaca umożliwiająca podstawową egzystencję, osoby z niepełnosprawnością, których dochód nie przekracza dwukrotnej wysokości takiej płacy, a także m.in. dzieci – doświadczające przemocy domowej, wychowujące się bez rodziców lub których rodzice zostali pozbawieni władzy rodzicielskiej – jak też weterani wojenni, osoby zatrzymane, objęte dozorem, osoby, wobec których rozważane jest zastosowanie leczenia psychiatrycznego, osoby ograniczone lub pozbawione zdolności do czynności prawnych, lub wobec których takie ograniczenie lub pozbawienie jest rozważane, ale również cudzoziemcy oraz apatrydzi (te dwie ostatnie kategorie podmiotów w granicach wynikających z ratyfikowanych przez Ukrainę traktatów międzynarodowych)¹.

2.1.1. Kraje, w których co do zasady beneficjent partycypuje w kosztach udzielonej pomocy

Na tym tle jako rodzajowo odmienne przedstawia się rozwiązanie, również przyjęte w niektórych państwach, w ramach którego nikt lub prawie nikt nie otrzymuje całkowicie bezpłatnej porady i pomocy prawnej, lecz zawsze w jakimś stopniu musi partycypować w kosztach jej udzielenia. Tego typu rozwiązanie funkcjonuje w Holandii, gdzie zgodnie z regulacjami prawnymi wysokość opłaty pobieranej od klienta zależy od wysokości jego dochodu rocznego oraz pozostających w jego dyspozycji zasobów majątkowych². Unormowania przewidujące częściową odpłatność ze strony klienta obowiązują także w Niemczech, z tym, że w przypadku pomocy prawnej przedsądowej jest to opłata wręcz symboliczna, a dopiero na etapie sporu sądowego ma ona odczuwalną wysokość³. Możliwość skorzystania z pomocy prawnej, choć zawsze częściowo odpłatnej, dostępna jest w tym ostatnim kraju jedynie dla osób, których nie stać na skorzystanie z usług prawniczych w cenach rynkowych (z wyjątkiem usług prawnika w postępowaniu przed sądem w sprawach karnych, w których to przypadkach nie wymaga się spełnienia przez beneficjenta pomocy kryterium finansowego). Ocena statusu majątkowego potencjalnego beneficjenta pomocy prawnej jest przy tym kompleksowa, obejmuje nie tylko osiągnięte dochody,

¹ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 45–49.

² Szerzej na ten temat zob.: A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 22–23. Choć możliwe jest też uzyskanie informacji prawnej w coraz większym spektrum spraw na stronie internetowej: www.rechtwijzer.nl (27.12.2013).

³ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 33.

ale uwzględnia też zobowiązania finansowe ciążące na danej osobie (np. podatki, koszty utrzymania dzieci), jak również inne czynniki (np. czy zawarła umowę ubezpieczenia kosztów pomocy prawnej). Trzeba też zauważyć, że w przypadku decydowania o udzieleniu pomocy sądowej brane są pod uwagę dodatkowe kryteria, to jest zasadność prowadzenia danej sprawy z uwzględnieniem potencjalnej perspektywy jej wygrania¹.

Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje we Francji, gdzie dostęp do takiej nieodpłatnej (wyjątkowo) lub częściowo odpłatnej (co do zasady) pomocy prawnej jest z góry limitowany do osób, których nie stać na opłacenie pełnej stawki za pomoc prawną po cenach rynkowych. Pomoc ta jest przy tym dostępna dla obywateli Francji, obywateli Unii Europejskiej, osób przebywających na stałe lub czasowo na terytorium Francji oraz – co jest rozwiązaniem niecodziennym w porównaniu z analizowanymi rozwiązaniami przyjętymi w innych państwach – dla osób prawnych i organizacji *non profit* mających siedziby we Francji i nieposiadających wystarczających środków na pokrycie kosztów pomocy prawnika. Wyjątkowo spełnienie kryterium majątkowego nie jest wymagane od nieletnich, podejrzanych, oskarżonych, skazanych w sprawach karnych oraz powodów w postępowaniu cywilnym².

Również w Finlandii pomoc prawną (całkowicie lub częściowo nieodpłatną) można uzyskać jedynie w przypadku, gdy uzyskiwany dochód nie przekracza ustalonego progu, przy czym próg ten jest wyższy dla osób prowadzących wspólne gospodarstwo z partnerem lub małżonkiem (choć np. dochodu małżonka nie uwzględnia się w obliczeniach, jeśli to on jest drugą stroną sporu). Brane jest także pod uwagę, czy na utrzymaniu osoby wnioskującej o pomoc prawną pozostają dzieci, czy ma ona określone zobowiązania finansowe (alimenty, raty kredytu itp.). Zauważyć przy tym trzeba, że w przypadku rozwiązania fińskiego możliwość skorzystania z nieodpłatnej (wyjątkowo) lub częściowo odpłatnej (z reguły) pomocy prawnej mają tylko osoby fizyczne (choć warto odnotować, że także wtedy, gdy prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą, a dochodzone roszczenie jest z nią związane)³.

Całkowicie lub częściowo nieodpłatną pomoc na etapie postępowania sądowego można też uzyskać w Czechach⁴.

Częściowe ponoszenie przez beneficjenta kosztów udzielanej pomocy prawnej przyjęto również jako regułę w Szwecji, z wyjątkiem możliwości uzyskania całkowicie nieodpłatnej pomocy przez – po pierwsze – osoby poniżej osiemnastego roku życia, jeżeli nie zarabiają i nie mają innych źródeł utrzymania oraz – po drugie – osoby pełnoletnie, które pozostają w tak złej sytuacji finansowej, że nie mają możliwości poniesienia choćby częściowej odpłatności za udzielaną pomoc prawną. Poza tymi szczególnie traktowanymi grupami każda inna osoba zwracająca

¹ *Ibidem*, s. 29–31.

² INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 384.

³ E. Krześniak, *Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 31–32.

⁴ *Ibidem*, s. 36.

się po pomoc prawną musi ponieść koszt wstępnych obowiązkowych konsultacji z prawnikiem, a po zakończeniu sprawy Urząd Pomocy Prawnej wylicza poniesione w związku z nią koszty oraz wskazuje, jaką ich część musi zwrócić osoba, której udzielono pomocy. Podkreślić przy tym należy, że systemem tej co do zasady częściowo odpłatnej pomocy objęci są tylko obywatele Szwecji i osoby przebywające stale na terytorium Szwecji, jeśli ich roczny dochód nie przekracza określonego progu kwotowego¹.

Omawiany typ systemu pomocy prawnej, opierający się co do zasady na partycypowaniu przez beneficjenta w kosztach pomocy prawnej, funkcjonuje także we Francji. Jedyne w przypadku osób o wyjątkowo niskich dochodach całość kosztów pomocy prawnej pokrywa tam państwo; natomiast wraz ze wzrostem wysokości dochodów rośnie wysokość opłaty z tytułu udzielanej pomocy prawnej (tj. wchodzi w grę częściowa odpłatność ze strony beneficjenta, określona procentowo w odniesieniu do kosztu usługi prawniczej). Przy określaniu kwoty odpłatności brane są pod uwagę także takie czynniki, jak posiadany majątek (rzeczy ruchome i nieruchomości, poza tą, która stanowi miejsce zamieszkania) oraz liczba osób pozostających na utrzymaniu korzystającego z pomocy prawnej².

2.2. Kraje o powszechnym dostępie do usług podstawowych, a limitowanym do usług specjalistycznych

Niekiedy funkcjonują jednak inne rozwiązania, w ramach których dostęp do usług podstawowych jest otwarty dla każdego, a dopiero możliwość nieodpłatnego skorzystania z usług specjalistycznych jest limitowana poprzez ustanowione w przepisach prawa kryterium, najczęściej w postaci określonego pułapu dochodów lub inaczej mierzonego progu statusu majątkowego osoby występującej o udzielenie pomocy. Z tego typu dyferencjacją można się spotkać na gruncie prawa belgijskiego, gdzie dostęp do usług podstawowych (a jako takie kwalifikowane są tam informacje i porady prawne udzielane przez komisje pomocy prawnej) jest gwarantowany dla każdego obywatela bez względu na jego sytuację majątkową (nikt jej zresztą wówczas nie bada). Dopiero w przypadku chęci skorzystania z usług specjalistycznych, takich jak pomoc prawnika na etapie sądowym, bierze się w Belgii pod uwagę wysokość miesięcznego dochodu osiąganego przez osobę wnioskującą o udzielenie takiego rodzaju pomocy. Prawnie ustalono progi kwotowe dochodu, które uprawniają do skorzystania z całkowicie nieodpłatnej pomocy, jak również określono przedziały dochodowe, przy osiągnięciu których dana osoba będzie musiała częściowo partycypować w kosztach udzielanej jej pomocy (o wysokości tej partycypacji decyduje każdorazowo przewodniczący urzędu pomocy prawnej). Nie bez

¹ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 44.

² INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 384–385.

znaczenia jest też tu, czy osoba wnioskująca o pomoc w postępowaniu przed sądem jest samotna, czy też prowadzi wspólne gospodarstwo domowe z małżonkiem lub inną osobą. Brane są także pod uwagę inne czynniki kształtujące sytuację życiową i finansową danej osoby, w tym rozmiar jej zadłużenia (jeżeli doszło do niego bez winy danej osoby), niepełnosprawność, niepełnoletniość, podeszły wiek, fakt korzystania z zasiłków socjalnych itp.¹

Tego typu dyferencjacja zdaje się występować także w Danii, w której nieodpłatnie można uzyskać poradę prawną w prostych sprawach w centrach prawniczych (niezależnie od kryterium dochodowego), natomiast w przypadkach bardziej skomplikowanych – za częściową odpłatnością – porad udzielają niezależni prawnicy (przy czym opłata zależy m.in. od tego, czy konieczne jest przygotowanie pism itp.)².

2.3. Kraje, w których przyjęto ograniczenia przedmiotowe w dostępie do nieodpłatnego lub częściowo odpłatnego poradnictwa

W kontekście prowadzonych rozważań warto też zwrócić uwagę, że nie należy do rzadkości rozwiązanie, w ramach którego przyjęto określone ograniczenia przedmiotowe w zakresie dostępności do nieodpłatnego poradnictwa. Ograniczenia te na tle poradnictwa prawnego przejawiają się zarówno w odniesieniu do obszarów prawa, w ramach których można uzyskać poradę, jak i w samym zakresie świadczonej pomocy.

2.3.1. Zakres dostępu do nieodpłatnego lub częściowo odpłatnego poradnictwa prawnego w kontekście podziału na obszary prawa

Jeśli chodzi o pierwszy z wymienionych typów ograniczeń, to wskazać można na znaczną rozpiętość funkcjonujących rozwiązań. Niekiedy w grę wchodzi udzielanie porad z zakresu prawa karnego, szeroko rozumianego prawa cywilnego, a także innych gałęzi prawa obejmujących problemy, z którymi najczęściej borykają się beneficjenci, np. z obszaru zabezpieczeń społecznych, prawa pracy, unormowań dotyczących statusu imigrantów, funkcjonowania służby zdrowia czy systemu edukacji, a także porad dotyczących ochrony praw człowieka (tak np. w Anglii i Walii³). Trzeba też mieć na uwadze, że na mocy wspomnianego już *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act* z 2013 r. wskazano zakres spraw cywilnych (rozumianych szczególnie, nieco odmiennie niż np. w prawie polskim) objętych systemem nieodpłatnego poradnictwa, zaliczając tu m.in. opiekę nad dziećmi, sprawy rodzinne

¹ E. Krześniak, *Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 33–34; INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 344–347.

² E. Krześniak, *Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 36.

³ Szerzej zob. informacje dostępne na stronie internetowej ministerstwa sprawiedliwości Wielkiej Brytanii: <http://www.legalservices.gov.uk/civil.asp> (27.12.2013); INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 339–340.

(w tym mediacje w sporach rodzinnych), sprawy dotyczące zdrowia psychicznego, opieki społecznej, udogodnień dla osób z niepełnosprawnością, przemocy domowej, nadużycia władzy publicznej, naruszenia praw człowieka, kwestie imigracyjne, problem bezdomności (*Schedule 1. Civil Legal Services. Part 1. Services*)¹. Należy też podkreślić, że we wspomnianym akcie prawnym wyliczono sprawy nieobjęte systemem nieodpłatnej pomocy, jak sporządzanie testamentów, dokumentów dotyczących przenoszenia prawa własności nieruchomości, udzielanie porad odnoszących się do stosunku powiernictwa, przypadków zniesławienia, szkód na mieniu oraz niektórych deliktów (*Schedule 1. Civil Legal Services. Part 2. Excluded Services*)².

Częściowo podobny jest zakres materii objętej nieodpłatnym (lub częściowo odpłatnym) poradnictwem w Belgii, gdzie też wskazuje się m.in. na prawo karne (w tym pomoc zatrzymanym), administracyjne, szeroko rozumiane prawo cywilne, w tym rodzinne, a także na kwestie partykularne, jak ochrona zdrowia psychicznego czy uzyskanie azylu³. Z kolei na tle praktyki pierwszego roku stosowania ustawy o bezpłatnej pomocy prawnej w Chorwacji wskazuje się, że w głównej mierze petenci korzystali z poradnictwa w sferze prawa rodzinnego, rzeczowego, pracy, pomocy społecznej, a także zgłaszali problemy stosowania wobec nich przemocy i naruszeń praw człowieka⁴.

Zarówno prawo karne, jak i prawo cywilne są objęte systemem nieodpłatnego poradnictwa w Republice Południowej Afryki. Jedynie zakres informacji i porad udzielanych za pośrednictwem specjalnej linii telefonicznej ogranicza się, co do zasady, do spraw z zakresu prawa rodzinnego i lokalowego⁵. Prawo cywilne i prawo karne są objęte zakresem pomocy prawnej na etapie sądowym w Czechach⁶.

W tym kontekście interesujących danych dostarcza praktyka niemiecka, gdzie nad pomocą prawną w sprawach karnych zdecydowanie przeważa doradztwo w sprawach cywilnych i rodzinnych⁷.

Wszystkie dziedziny prawa są natomiast objęte systemem poradnictwa funkcjonującego w Finlandii⁸.

2.3.2. Zakres dostępu do nieodpłatnego lub częściowo odpłatnego poradnictwa prawnego w podziale ze względu na formy i zakres świadczonej pomocy

Z kolei jeżeli dokonywać analizy obcych rozwiązań prawnych pod kątem zakresu pomocy dostarczanej beneficjentom w ramach nieodpłatnego poradnictwa, to należy zauważyć, że i w tym przypadku mamy do czynienia z bardzo zróżnicowanymi

¹ Szerzej zob. informacje na stronie internetowej archiwów krajowych Wielkiej Brytanii: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/10/schedule/1/enacted> (28.12.2013).

² Co do szczegółów zob. *ibidem*.

³ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 347; *A. Witkowska, Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 19.

⁴ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 351.

⁵ *Ibidem*, s. 367 i 370.

⁶ *E. Krześniak, Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 36.

⁷ *A. Witkowska, Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 28 i 30.

⁸ *E. Krześniak, Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 30.

modelami. Są bowiem państwa, gdzie np. tego typu usługi nie ograniczają się do udzielenia informacji czy porady, ale idą o wiele dalej i przykładowo obejmują reprezentację klienta przed sądem, jeśli wymaga tego stan sprawy (choć np. w Anglii i Walii nie dotyczy to wszystkich rodzajów spraw¹). W sprawach karnych również niejednokrotnie wychodzi się poza samo udzielanie informacji czy porady i system pomocy obejmuje także np. dyżury prawników w komisariatach policji (i np. udział w przesłuchaniu), świadczenie pomocy prawnej osobom aresztowanym, obronę osoby oskarżonej w postępowaniu przed sądem². Podobny zakres pomocy świadczony jest w Belgii, choć trzeba zauważyć, że zakres świadczonych usług podlega tam dywersyfikacji i w ramach „pomocy pierwszego kontaktu” realizowanej przez komisje pomocy prawnej (finansowane z budżetu centralnego) zainteresowani obywatele (wszyscy, niezależnie od statusu majątkowego) mogą jedynie zasięgnąć informacji lub otrzymać poradę. Nie zostanie im już jednak udzielone wsparcie w formie napisania umowy cywilnoprawnej czy pisma do sądu (choć trzeba zauważyć, że tego typu pomoc – a nawet usługi specjalistyczne, takie jak mediacja – jest świadczona przez organizacje społeczne pozyskujące środki z budżetów lokalnych). Natomiast o ewentualnym udzieleniu pomocy prawnej na etapie postępowania sądowego decyduje przewodniczący urzędu pomocy prawnej, przy czym z całkowicie lub częściowo nieodpłatnej pomocy tego typu mogą skorzystać jedynie osoby o niskich dochodach lub znajdujące się z innych przyczyn (wspominanych już wcześniej) w szczególnej sytuacji uzasadniającej udzielenie im takiej pomocy³.

Nieodpłatną pomoc prawną, zarówno przedsądową, jak i na etapie sądowym, można także uzyskać w Chorwacji. W tym drugim przypadku może być ona jednak świadczona jedynie przez adwokatów, a obejmuje m.in.: pisanie pism procesowych i reprezentację w postępowaniu przed sądem. Natomiast w celu uzyskania przedsądowej pomocy prawnej zainteresowana osoba może się udać nie tylko do adwokata, ale też np. do klinik prawa funkcjonujących na wydziałach prawa czy stowarzyszeń⁴. Podobnie w Holandii pomoc prawną w prostszych sprawach można uzyskać w punktach pomocy prawnej, natomiast w sytuacjach bardziej skomplikowanych osoba potrzebująca pomocy kierowana jest już do profesjonalnego prawnika lub mediatora, z tym, że – jak już wspomniano – klient w każdym przypadku ponosi częściową odpłatność⁵.

Pomoc prawna, zarówno na etapie przedsądowym, jak i w toku postępowania sądowego, jest też dostępna w Szwecji (niemniej jednak, jak już wspomniano, jest ona tam co do zasady częściowo odpłatna), na Ukrainie (tu wchodzi w grę m.in.

¹ Zob. szerzej na ten temat: *A. Witkowska, Zagraniczne modele..., op. cit.*, s. 3.

² *Ibidem*, s. 3.

³ *A. Witkowska, Zagraniczne modele..., op. cit.*, s. 8–10; odmiennie *E. Krześniak*, który podnosi, że także dostęp do podstawowej pomocy prawnej jest warunkowany nieprzekraczaniem określonej kwoty miesięcznych przychodów. *E. Krześniak, Europejskie systemy..., op. cit.*, s. 34–35.

⁴ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo..., op. cit.*, s. 349 i 351.

⁵ *A. Witkowska, Zagraniczne modele..., op. cit.*, s. 19–20.

uzyskanie informacji prawnej, konsultacji, sporządzanie pism i innych dokumentów, reprezentowanie w postępowaniu przed sądami i innymi organami władzy publicznej, mediacje)¹ i w Finlandii², a także na Białorusi i w Wietnamie (w tym ostatnim kraju pomoc obejmuje przede wszystkim udzielanie porad prawnych, reprezentację w postępowaniu sądowym oraz w sprawach dotyczących kwestii prawnych rozgrywających się pozasądowo, a także usługi mediacyjne)³ oraz we Francji (tu pomoc przedsądowa obejmuje udzielanie informacji, porad prawnych, pomoc w sporządzaniu pism oraz wypełnianiu praw i obowiązków o charakterze prawnym, natomiast sądowa m.in. reprezentowanie w postępowaniu przed sądem)⁴.

Z kolei w Danii w centrach prawniczych nieodpłatnie można uzyskać jedynie porady w formie ustnej w prostych sprawach. Przypadki bardziej skomplikowane, wymagające m.in. przygotowania pism, objęte są już zakresem świadczeń ze strony niezależnych prawników (co jest odpłatne, choć wysokość opłat jest limitowana)⁵. Innego typu ograniczenie pojawia się natomiast w Czechach, gdzie całkowicie lub częściowo finansowana z budżetu państwa pomoc prawna jest świadczona jedynie na etapie postępowania sądowego w formie reprezentacji przed sądem w sprawach cywilnych i karnych⁶.

Różnorodność omówionych rozwiązań przyjętych w poszczególnych krajach jest niewątpliwie pochodną kultury prawnej danego społeczeństwa, a także możliwości finansowania poradnictwa o określonym zakresie podmiotowym bądź przedmiotowym. Nie bez znaczenia jest tu zatem stan finansów państwa (bo to ono z reguły opłaca usługi poradnicze podmiotów doradczych świadczone przez te ostatnie beneficjentom nieodpłatnie lub częściowo odpłatnie). W istocie jednak zawsze, jak w przypadku każdego rozstrzygnięcia dotyczącego wydatkowania środków publicznych, określenie poziomu finansowania przez państwo nieodpłatnego lub częściowo tylko odpłatnego dla beneficjentów poradnictwa, w tym wskazanie zakresu udzielanych świadczeń (m.in. poprzez zdecydowanie, czy obejmują one tylko kwestie przedsądowe, czy także pomoc na etapie postępowania sądowego), stanowi wynik określonych rozstrzygnięć o charakterze politycznym, najczęściej podejmowanych na szczeblu parlamentu. Na tym tle warto zauważyć, że w ostatnim czasie pojawiła się tendencja do rozszerzania zakresu dostępnej nieodpłatnej pomocy, co widać na przykładzie zmian dokonywanych w kwestii pomocy prawnej z urzędu w ramach postępowania karnego (o czym będzie jeszcze mowa w dalszym toku rozważań).

¹ *Ibidem*, s. 44–46.

² E. Krześniak, *Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 31.

³ L. Krasnitskaya, *op. cit.*, s. 22 i 24.

⁴ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 382; ustawa Nr 91–647 z 10.7.1991 r. o pomocy prawnej, dostępna na stronie internetowej rządu francuskiego: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGI-TEXT000006077779> (28.12.2013).

⁵ E. Krześniak, *Europejskie systemy...*, *op. cit.*, s. 36.

⁶ *Ibidem*, s. 36.

3. Osoby obecnie korzystające z nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

3.1. Przegląd danych statystycznych – zagadnienia wstępne

Każda osoba działająca w organizacji udzielającej informacji lub porad prawnych czy obywatelskich (względnie samodzielnie prowadząca tego typu działalność) ma pewien ukształtowany doświadczeniami praktycznymi obraz osób, które zgłaszają się do niej po pomoc. Niemniej jednak trzeba pamiętać, że grupa beneficjentów danego punktu poradniczego kształtowana jest przez szereg czynników, w tym np. typ i zakres udzielanej pomocy, wiedzę i doświadczenie osoby świadczącej pomoc, cel działania punktu, źródła jego finansowania, a nawet jego położenie. Nie można tu też zapominać o nie mniej znaczącym elemencie losowym. W związku z tym, aby opracować rzetelny model poradnictwa prawnego i obywatelskiego, trzeba wziąć pod uwagę nie profil beneficjenta, z jakim styka się jedna osoba świadcząca porady i opracowująca taki model, a nawet nie grupa takich osób, choćby działająca w kilku różnych organizacjach, lecz zasadne jest uzyskanie wiedzy o tym, jak sytuacja ta przedstawia się w skali całego kraju – a więc przy szeroko zakrojonym kręgu respondentów. Tego typu podejście pozwala na realną ocenę, ile osób rocznie zgłasza się w celu uzyskania informacji oraz porad prawnych i obywatelskich. Ponadto konieczne jest zbadanie oczekiwań społecznych w tym zakresie. To ostatnie wynika z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze pozwala na ocenienie realnego społecznego zapotrzebowania na nieodpłatne poradnictwo, którego nie wykazują w pełni badania faktycznie udzielonych porad. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że część osób potrzebujących pomocy nie udała się po nią, z różnych zresztą przyczyn, np. braku środków finansowych na podróż do i z punktu udzielającego porad, braku wiedzy o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy w zakresie danego problemu itd., choć ma taką potrzebę. Ponadto nie wszystkie punkty udzielające informacji lub porad prawnych bądź obywatelskich gromadzą informacje dotyczące osób korzystających z ich pomocy albo robią to w stopniu niepozwalającym na przeprowadzenie szczegółowych badań w tym zakresie. Drugim powodem badania społecznych oczekiwań co do kształtu nieodpłatnego poradnictwa jest to, by wypracowany model w jak najwyższym stopniu stanowił odpowiedź na realne potrzeby ludzi i co za tym idzie – uzyskał szerokie poparcie społeczne.

Tego typu badanie, o czym była już mowa w poprzednich rozdziałach, w ramach realizacji projektu systemowego wykonał ISP (szczegółowo zostaną one przedstawione w dalszym toku rozważań). Przeprowadzone wywiady obejmowały zarówno podmioty świadczące obecnie nieodpłatne usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz uzyskiwane od nich dane ilościowe i jakościowe, jak i podmioty wspierające tę działalność. Odnosiły się również do osób korzystających z porad oraz ich refleksji z tym związanych. Zapytaniami objęte zostały także osoby, które

z usług poradniczych jeszcze nie korzystały. Dalsze rozważania w tym podrozdziale będą w związku z tym w głównej mierze oparte na wspomnianym badaniu¹.

3.2. Sylwetka typowego beneficjenta porad prawnych i obywatelskich

Przeprowadzone badanie dostarczyło wielu ciekawych danych statystycznych. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszej książki nie sposób omówić ich wszystkich, stąd wskazane zostaną tylko wybrane informacje, które zdają się być najbardziej znamienne dla określenia profilu osób najczęściej korzystających z nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W wyniku przeprowadzonego ogólnopolskiego badania dotyczącego korzystania lub nie z porad prawnych² okazało się, że to kobiety częściej niż mężczyźni zwracają się o pomoc (stanowiły 62% ogółu korzystających). Co więcej, kiedy zbadano płeć osób korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej, dysproporcja ta zwiększyła się jeszcze bardziej, gdyż w tym przypadku kobiety stanowią aż 72% beneficjentów³. Wziąwszy natomiast pod uwagę wiek osób korzystających z poradnictwa, w próbie ogólnopolskiej obejmującej korzystających z porad (odpłatnych lub nie) największy odsetek stanowiły osoby w wieku od 25 do 59 lat. Najmniej było osób poniżej 24. roku życia (jedynie 5%, przy czym uwzględniono tylko osoby w wieku powyżej 18 lat) i powyżej 70. roku życia (tylko 4%). Co ciekawe, proporcje te w poszczególnych grupach wiekowych przedstawiają się w sposób bardzo zbliżony w badaniu obejmującym same osoby korzystające z bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Większa rozbieżność jest widoczna jedynie w ramach grupy osób w wieku 50–59 lat, które jako korzystające z nieodpłatnego poradnictwa stanowiły 15%, podczas gdy w badaniu obejmującym korzystających z porad w ogóle (zarówno odpłatnych, jak i nieodpłatnych) – aż 23%⁴. Wziąwszy z kolei pod uwagę wykształcenie, z badania wynika, że po pomoc prawną i obywatelską zwracają się najczęściej osoby z wykształceniem: zasadniczym zawodowym, średnim zawodowym

¹ Zasadniczym celem tego badania było uzyskanie informacji o aktualnym stanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce i opisanie go, a następnie dostarczenie na tej bazie wniosków i rekomendacji (szerzej na temat doboru respondentów oraz zastosowanych metod i narzędzi badawczych zob.: *M. Dudkiewicz, G. Makowski, T. Schimanek* (red.), *Koncepcja badawcza przygotowana na potrzeby badań prowadzonych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla ppio w Polsce”*, Warszawa 2012, s. 1–2, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/13-koncepcja-badawcza> (28.12.2013); zob. też: *S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 4–8.

² W dalszych rozważaniach będzie mowa o osobach korzystających z porad wtedy, gdy chodzi o badanie ogólnopolskie dotyczące osób korzystających z nich w ogóle, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie. Jeżeli natomiast określony wynik badania odnosić się będzie jedynie do osób, które korzystały z porad nieodpłatnie, będzie to wyraźnie wskazane.

³ *S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 20–21. Kobiety jako częściej zwracające się po porady, w tym zwłaszcza nieodpłatne, wskazano też w opracowaniu: *A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska* (red.), *Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości*, Warszawa 2013, s. 80 i 115, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/82-ppio-stan-obecny-i-wizje-przyszlosci> (30.12.2013).

⁴ *S. Burdziej, M. Dudkiewicz*, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 21–22.

i wyższym (odpowiednio: 25%, 26% i 2%), natomiast wśród osób korzystających z nieodpłatnego poradnictwa dominują osoby z wykształceniem wyższym (27%), średnim ogólnokształcącym (24%), podczas gdy odsetek osób z wykształceniem zasadniczym i średnim zawodowym jest znacząco niższy (jest to 13% i 15%)¹. Istotne jest także spostrzeżenie, że wśród korzystających z porad przeważają mieszkańcy miast (mieszkańcy wsi stanowią 33%)².

Jeżeli chodzi o powyżej wskazane dane, niewątpliwie zwraca uwagę przewaga procentowa kobiet jako beneficjentów pomocy prawnej, zwłaszcza nieodpłatnej, gdzie stanowią one 72%. Znacząco odbiega to bowiem od stratyfikacji polskiego społeczeństwa pod względem płci – w przybliżeniu kobiety stanowią 52,1%³. Ponadto jest to wynik zdecydowanie odmienny niż w niektórych innych krajach europejskich, gdzie publikowane są tego typu dane. Przykładowo wskazać można, że w Belgii to mężczyźni stanowią 65% ubiegających się o przyznanie nieodpłatnej pomocy prawnej⁴, mężczyźni przeważają też wśród beneficjentów bezpłatnej pomocy prawnej w Holandii⁵.

Nie zaskakuje natomiast przedział wiekowy osób korzystających z poradnictwa prawnego: z oczywistych przyczyn dominują osoby w okresie największej aktywności zawodowej, jako stykające się w tym czasie na co dzień z większą liczbą spraw wymagających znajomości unormowań prawnych. Pokrywa się to zresztą z tendencjami występującymi w innych państwach europejskich⁶. Jak się jednak wydaje, wobec stopniowego podnoszenia progu wieku emerytalnego⁷, wraz z wydłużeniem okresu aktywności zawodowej wystąpi w Polsce tendencja do zwiększania się liczby spraw, z jakimi zwracać się będą kobiety w przedziale wiekowym 60–67 lat i mężczyźni w wieku 65–67 lat.

Z kolei wyniki badania odnoszące się do wykształcenia osób korzystających z poradnictwa prawnego warto odnieść w ogóle do danych dotyczących struktury wykształcenia polskiego społeczeństwa. Według danych za 2011 r. 78,7% ludności ma wykształcenie ponadpodstawowe (przy czym badaniem objęto osoby od 13. roku

¹ *Ibidem*, s. 23.

² INPRIS (oprac.), *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.*, s. 116; S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 37.

³ Informacje dostępne na stronie internetowej tygodnika „Newsweek Polska”: <http://polska.newsweek.pl/spis-powszechny-przybywa-osob-z-wyzszym-wyksztalaniem,86284,1,1.html> (19.2.2014). Spis powszechny według danych na 31.3.2011 r.

⁴ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 347.

⁵ *Ibidem*, s. 358.

⁶ Np. w Holandii o uzyskanie nieodpłatnej pomocy prawnej ubiegają się najczęściej osoby w wieku 20–45 lat (tak w: INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 358), w Belgii osoby w przedziale wiekowym 19–40 lat stanowią 53% starających się o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej. Tak w: INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 347.

⁷ Zob. ustawę z 11.5.2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2012 r. poz. 637, która weszła w życie z dniem 1.1.2013 r. Zob. także ustawę z 23.11.2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z podwyższeniem wieku emerytalnego, Dz.U. z 2012 r. poz. 1544, która weszła w życie z dniem 1.1.2013 r. Por. też: informacje dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej: <http://emerytura.gov.pl/podniesienie-wieku-emerytalnego> (19.2.2014).

życia i starsze), w tym 17,5% wykształcenie wyższe, 33% średnie, a 19,8% podstawowe (ukończone bądź nieukończone)¹. Jeśli zestawić te dane z podanymi powyżej a odnoszącymi się do struktury wykształcenia osób korzystających z poradnictwa prawnego, w tym nieodpłatnego, zwraca uwagę, że stosunkowo niewielka liczba osób z wykształceniem podstawowym (także nieukończonym) korzysta z porad prawnych i obywatelskich. Dlatego warto do nich zaadresować kampanię informacyjną wskazującą możliwości uzyskania tego typu porad, aby przeciwdziałać ich wykluczeniu w tym zakresie. Niezbędne wydaje się też dotarcie z informacją o przysługujących uprawnieniach i możliwości dochodzenia ich realizacji.

Jeśli chodzi natomiast o dane, według których wśród korzystających z porad mieszkańcy wsi stanowią jedynie 33%, jest to zapewne wynik tego, że punkty poradnicze działają z reguły w miastach, co utrudnia dostęp do nich mieszkańcom wsi (konieczność pokonania odległości, czas i koszty z tym związane itp.). Jednak dysproporcja ta nie wydaje się aż tak znaczna, jeśli się zważy, że generalnie 40,6% ludności Polski mieszka na wsi, a 59,4% w miastach².

W kontekście opracowywania modelu, w ramach którego rozważa się problem dostępności do nieodpłatnych dla beneficjenta, lecz finansowanych z budżetu państwa porad prawnych i obywatelskich, niezwykle istotne wydaje się być badanie dotyczące sytuacji finansowej osób korzystających z tego typu porad. Z najistotniejszych danych uzyskanych w jego toku wynika, że z reguły z informacji oraz porad prawnych i obywatelskich korzystały osoby mające jedną pracę lub inne źródło utrzymania (62%). Jedynie wyjątkowo zgłaszały się osoby uzyskujące w miarę regularne dochody z innych zajęć (5%), a 27% stanowiły osoby niepracujące zarobkowo. Trzeba jednak mieć na uwadze, że np. 14% to emeryci³. 5% korzystających z pomocy ocenia przy tym swoją sytuację materialną jako bardzo trudną (niemożność zaspokojenia podstawowych potrzeb), a 25% jako trudną (skromny standard życia, konieczność oszczędnego gospodarowania zasobami). Z drugiej strony nieco ponad połowa wskazuje, że wystarcza jej środków na życie, a oszczędzania wymagają jedynie poważniejsze zakupy. Z kolei 18% ocenia swoją sytuację jako dobrą, gdyż mogą sobie pozwolić na wiele bez potrzeby oszczędzania⁴. Deklarowany przez respondentów korzystających z poradnictwa prawnego miesięczny dochód netto gospodarstwa domowego w 37% przypadków wskazywany był w przedziale od 3001 do 5000 zł, w 27% od 2001 do 3000 zł, w 12% od 1501 do 2000 zł i 10% zarówno w przedziale do 1000 zł, jak i w tym od 1001 do 1500 zł; z kolei w 4% było to od 5001 do 8000 zł⁵. Dane te

¹ Informacje pochodzą ze strony internetowej tygodnika „Newsweek Polska”: <http://polska.newsweek.pl/spis-powszechny-przybywa-osob-z-wyzszym-wyksztalciem,86284,1,1.html> (19.2.2014). Spis powszechny według danych na 31.3.2011 r.

² Dane za informacjami dostępnymi na stronie internetowej tygodnika „Newsweek Polska”: <http://polska.newsweek.pl/spis-powszechny-przybywa-osob-z-wyzszym-wyksztalciem,86284,1,1.html> (19.2.2014). Spis powszechny według danych na 31.3.2011 r.

³ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający..., *op. cit.*, s. 25–26.

⁴ *Ibidem*, s. 29.

⁵ *Ibidem*, s. 31.

niewątpliwie trzeba uwzględnić przy ustalaniu progu dochodu na członka gospodarstwa domowego uprawniającego do skorzystania z nieodpłatnego dla beneficjenta poradnictwa. Są one bowiem pomocne w oszacowaniu potencjalnego obciążenia dla budżetu państwa z tytułu funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego przy założeniu określonego pułapu wskazanego dochodu, a co za tym idzie – umożliwiają dostosowanie zakresu podmiotowego dostępności do nieodpłatnego dla beneficjentów poradnictwa do możliwości finansowych budżetu państwa.

3.3. Gałęzie prawa, w ramach których świadczone są usługi poradnicze

Przeprowadzone badanie wykazuje, że ogółem najwięcej sytuacji problemowych w sferze prawnej, z jakimi spotykają się Polacy, występuje w sprawach z zakresu szeroko rozumianego prawa cywilnego (ponad połowa tego typu sytuacji). Znaczący jest też udział spraw z zakresu prawa zabezpieczenia społecznego (14%), prawa administracyjnego i procedury administracyjnej (10%), prawa karnego – materialnego, postępowania i wykonawczego – (7%) oraz prawa pracy (7%)¹. Jeżeli jednak przyjrzeć się bliżej szczegółowym wynikom wynikającym z danych uzyskanych od osób korzystających z poradnictwa nieodpłatnego, można zauważyć, że wspomniane sytuacje problemowe w 51% dotyczyły prawa cywilnego. W odniesieniu do powyższego wskazania co do udziału procentowego spraw z prawa cywilnego wyniki były więc w przybliżeniu zbieżne. Natomiast znaczące różnice pojawiały się, jeśli chodzi o udział spraw z zakresu pozostałych gałęzi prawa. Dokładniej rzecz ujmując, problemy dotyczące sfery prawa pracy stanowiły wśród spraw zgłaszanych przez osoby korzystające z nieodpłatnej pomocy prawnej aż 19%, natomiast z zakresu zabezpieczenia społecznego 17% (tu były więc zbliżone), z kolei już z zakresu prawa karnego tylko 3%, a administracyjnego – jedynie 2%. Jako sprawy z prawa cywilnego zakwalifikowane zostały przy tym różne przypadki, przy założeniu szerokiego ujęcia zakresowego tego prawa, nie stanowią one zatem grupy homogenicznej. Należy więc wskazać, że w jej ramach 28% to sprawy z prawa rodzinnego, 19% z prawa konsumenckiego, 17% dotyczy zobowiązań, umów, weksli, 13% prawa spadkowego, 9% prawa mieszkaniowego, 7% kwestii z obszaru procedury cywilnej i 5% problematyki dochodzenia odszkodowań, zadośćuczynień, zagadnień związanych z ochroną dóbr osobistych². Dane te nie mogą pozostać bez znaczenia przy określaniu zakresu gałęzi (lub subgałęzi) prawa, które objęte będą systemem nieodpłatnego poradnictwa. Niezwykle istotny jest bowiem fakt, że system nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego ma zaspokajać istniejące potrzeby społeczne

¹ T. Schimanek (red.), *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 19.

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 85–86. Również w badaniu biur obsługi interesantów w sądach okazało się, że najwięcej osób poszukuje informacji prawnej właśnie z zakresu prawa cywilnego. M. Pańków, *Raport z badania biur obsługi interesantów w sądach powszechnych*, Warszawa 2013, s. 10, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/63-raport-z-badania-biur-obslugi-interesantow-w-sadach-powszechnych> (30.12.2013). Por. z danymi zawartymi w opracowaniu: INPRIS (oprac.), *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.*, s. 117–119.

w ramach dyskutowanej problematyki oraz stanowić odpowiedź na zgłaszane braki w tej dziedzinie. Z drugiej strony trzeba też uwzględnić inne okoliczności, w tym to, czy w danego typu sprawach nie są już świadczone informacje i poradnictwo prawne finansowane ze środków budżetu państwa. Szerzej kwestia ta zostanie omówiona pod koniec niniejszego rozdziału.

4. Propozycje rozwiązań modelowych – dostępność podmiotowa i przedmiotowa nieodpłatnego poradnictwa

4.1. Koncepcja pierwsza – Instytutu Prawa i Społeczeństwa oraz Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych

W ramach prezentowanej koncepcji postuluje się powszechny dostęp do niespersonalizowanej informacji prawnej oraz wprowadzenie podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń w dostępie do poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Ograniczenia podmiotowe miałyby polegać na warunkowaniu możliwości uzyskania nieodpłatnej porady od spełnienia określonego kryterium majątkowego (np. uzyskiwania dochodu na członka gospodarstwa domowego nieprzekraczającego ustalonego progu) lub innego (np. szczególnej sytuacji życiowej). Z kolei ograniczenie o charakterze przedmiotowym miałyby polegać na tym, że nieodpłatne porady byłyby świadczone tylko w określonych, wybranych dziedzinach prawa. Raz ustalone kryteria nie obowiązywałyby zawsze, wprost przeciwnie – przyjmuje się konieczność ich okresowej weryfikacji oraz modyfikowania, jeśli za zmianą przemawiać będą istniejące potrzeby w zakresie poradnictwa, a będzie ona wykonalna w świetle możliwości finansowych.

Wprowadzenie wskazanych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych uzasadnia się potrzebą ograniczania kosztów systemu (budżet państwa nie byłby w stanie ponieść całości obciążeń finansowych, jakie wiązałyby się z zaspokojeniem popytu na nieodpłatną pomoc prawną).

Wobec ograniczonych zasobów finansowych wskazuje się na celowość takiego doboru zakresu przedmiotowego nieodpłatnego poradnictwa, aby zaspokoić potrzeby uzyskania pomocy prawnej w sferach najwrażliwszych ze względów społecznych, a przy tym nie tworzyć konkurencyjnej sieci poradniczej w obszarze, w którym już można uzyskać nieodpłatne porady prawne finansowane ze środków publicznych¹.

Takie ostrożnościowe podejście, w ramach którego przewiduje się, jak wysokie mogą być koszty stworzenia systemu nieodpłatnego poradnictwa, oraz – co za tym idzie – postuluje się limitowanie tych kosztów poprzez wprowadzanie podmiotowych i przedmiotowych ograniczeń w dostępie do takiego poradnictwa, jest uzasadniane bardzo wysokimi szacunkowymi kosztami funkcjonowania systemu poradnictwa

¹ System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 19–20.

prawnego i obywatelskiego. Koszty te byłyby szczególnie wysokie, gdyby nie było takich ograniczeń, ale nawet przy ich zastrzeżeniu będą one niebagatelne¹. Ponadto należy mieć na uwadze, że wobec braku wystarczającej ilości danych wszelkie szacunki czynione są przy różnorodnych założeniach, np. co do kosztu porady, czasu pracy nad jedną sprawą, potencjalnego popytu na nieodpłatne porady, jego ewentualnego zwiększenia w razie wzrostu ich dostępności itd. Poza tym istnieje bardzo duża liczba czynników, jakie trzeba wziąć pod uwagę. Wiele z nich wskazał w dotyczącym tej materii opracowaniu *W. Floreczak*². Praca ta nie może jednak do końca stanowić bazy dla omawianej koncepcji INPRIS i FUPP, ponieważ nie uwzględnia sytuacji, w której wprowadzone będą ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe w dostępie do poradnictwa. Próby dokonania oszacowania kosztu rocznego funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego przy uwzględnieniu różnorodnych ograniczeń tego typu dokonano przy opracowywaniu stanowiska INPRIS i FUPP. Przykładowo wskazać można, że roczny koszt funkcjonowania wspomnianego systemu, przy przyjęciu dość arbitralnych i umownych założeń co do kosztu opracowania jednej porady, oszacowano na 349 mln zł do 576 mln zł. Następnie dokonano szacunkowego obliczenia ograniczenia tego kosztu przy przyjęciu określonych ograniczeń przedmiotowych i podmiotowych. Jeśli chodzi o ograniczenia przedmiotowe, to wskazano, że np. jeśli przyjąć, iż ramach systemu udzielane byłyby porady z zakresu prawa rodzinnego, roczny koszt z tego tytułu wynosiłby od 72 mln 788 tys. zł do 111 mln 511 tys. zł. Z kolei w przypadku spraw z prawa spadkowego byłoby to od 53 mln 268 tys. zł do 84 mln 57 tys. zł, przy sprawach z prawa pracy od 32 mln 917 tys. zł do 54 mln 781 tys. zł, z prawa karnego od 12 mln 160 tys. zł do 23 mln 498 tys. zł, z prawa zabezpieczenia społecznego od 34 mln 230 tys. zł do 56 mln 693 tys. zł. Co logiczne, jeżeli do tego typu kryteriów przedmiotowych dodane zostaną kryteria podmiotowe, np. w postaci określonego miesięcznego dochodu na osobę w gospodarstwie domowym, to koszty funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego ulegają dalszej redukcji. Przykładowo w kontekście poradnictwa z zakresu prawa rodzinnego szacunkowy roczny koszt udzielania tego rodzaju porad wynosi: przy przyjęciu wspomnianego progu dochodowego w wysokości 3000 zł od 60 mln 674 tys. zł do 97 mln 992 tys. zł, z kolei przy progu na poziomie 2000 zł od 49 mln 855 tys. zł do 81 mln 971 tys. zł, przy progu 1500 zł od 33 mln 870 tys. zł do 58 mln 238 tys. zł, przy progu 1000 zł od 21 mln 227 tys. zł do 21 mln 227 tys. zł, natomiast przy progu 500 zł – od 7 mln 931 tys. do 17 mln 250 tys. zł³.

Podkreślić jednak należy, że kryterium dochodowe nie jest w ramach tej koncepcji traktowane w sposób bezwzględny. Wprost przeciwnie, zakłada się czynienie od nie-

¹ Zob. prognozy w tym zakresie: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 21–25 (wybrane dane tam zawarte omówiono poniżej).

² *W. Floreczak*, Próba wyceny średniorocznych makroekonomicznych kosztów bieżącego i przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, Warszawa 2012, http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/System_poradnictwa_prawnego_i_obywatelskiego_rozważania_ekonomisty_i_próba_operacjonalizacji.pdf (30.12.2013).

³ Dane za: System nieodpłatnego poradnictwa..., *op. cit.*, s. 25.

go wyjątków wtedy, jeżeli dana osoba, uzyskując dochód przekraczający wyznaczony próg, jednocześnie z innych przyczyn boryka się z problemami w dostępie do pomocy prawnej. Jako niektóre z przyczyn tego typu wskazuje się tu niepełnosprawność czy długotrwałą chorobę.

Aby jednak weryfikowanie, czy dana osoba spełnia kryteria podmiotowe dostępu do poradnictwa, nie generowało dodatkowych kosztów (i w związku z tym nie niweczyło skutku w postaci oszczędności osiągniętej poprzez wprowadzenie tego ograniczenia podmiotowego), przyjmuje się, że dostęp będzie warunkowany jedynie oświadczeniem beneficjenta, iż spełnia kryteria dostępu, a weryfikacja tych oświadczeń będzie miała charakter następczy i obejmie jedynie niektóre z nich. Pozwoli to na zbudowanie systemu nietworzącego barier dostępu, bez kaskady systemu odwoławczego od ewentualnych decyzji odmownych i obciążania sądownictwa administracyjnego z tego tytułu, a koszty weryfikacji będą zminimalizowane. Motywować do uczciwości składanych oświadczeń ma sankcja zwrotu kosztów udzielonej pomocy w przypadku, gdyby okazało się, że dana osoba nie była uprawniona do skorzystania z niej¹.

4.2. Koncepcja druga – Związku Biur Porad Obywatelskich

Podstawowym założeniem drugiej koncepcji tworzonego systemu, proponowanej z kolei przez ZBPO, jest zakwalifikowanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jako formy poradnictwa specjalistycznego, o jakim stanowi art. 46 PomSpołU. Podnosi się, że takie jego ulokowanie ma implikować powszechność i bezpłatność poradnictwa prawnego i obywatelskiego, jego dostępność dla każdej osoby, która się po taką pomoc zgłosi, bez względu na jej status społeczny i ekonomiczny. W ramach koncepcji ZBPO postuluje się uznanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego za zadanie publiczne z zakresu administracji rządowej, o czym była mowa w poprzednim rozdziale. Należy jednak zauważyć, że stanowisko ZBPO dopuszcza opcję alternatywną, z uwagi na potencjalne koszty funkcjonowania systemu. Zakłada ona powszechny dostęp do informacji, a ograniczony – poprzez wyznaczenie określonych kategorii spraw – do poradnictwa. Przyjmuje się przy tym weryfikowanie przyjętych kryteriów ograniczających dostęp do poradnictwa i ich dostosowywanie do rzeczywistych potrzeb społecznych. Jako przede wszystkim predestynowane do objęcia systemem poradnictwa w ramach pierwotnych założeń (mających następnie podlegać weryfikacji) wskazuje się tu sprawy z zakresu prawa: rodzinnego, pracy, ubezpieczeń społecznych, mieszkaniowego i administracyjnego. Kwestię wykluczenia z tego kręgu poradnictwa dotyczącego prawa karnego traktuje się tu jako „problematiczną”, wskazując, że nawet gdyby weszła w życie projektowana reforma postępowania karnego rozszerzająca prawo do ustanowienia obrońcy, to pozostaną osoby pokrzywdzone przestępstwem, które nadal będą potrzebować pomocy prawnej.

¹ *Ibidem*, s. 28.

Podkreślić należy, że nawet w ramach tej omawianej opcji alternatywnej ZBPO wyklucza wprowadzenie jakichkolwiek ograniczeń w postaci kryterium dochodowego. Podnosi się bowiem m.in., że takie rozwiązanie stygmatyzowałoby osoby niezdolne, które musiałyby się poddać ocenie pod kątem majątkowym. Stwierdza się także, że implikowałoby to problemy praktyczne w przypadkach konieczności dokonywania tego rodzaju weryfikacji przy poradach świadczonych drogą telefoniczną, listową czy e-mailową. Podkreśla się również, że wprowadzenie kryterium dochodowego pociągałoby za sobą problem odwołań od decyzji odmownej dotyczącej przyznania nieodpłatnej pomocy, opracowania procedury instancyjnej, a to wzmagałoby biurokrację systemu i zwiększenie jego kosztów¹.

4.3. Koncepcja trzecia – Instytutu Spraw Publicznych

W ramach tej koncepcji proponuje się zagwarantowanie powszechności usług podstawowych (do których zalicza się informację prawną, poradę prawną i poradę obywatelską). Podnosi się przy tym, że powinny być one dostępne dla wszystkich potrzebujących osób fizycznych będących obywatelami RP, którzy ukończyli 18. rok życia, oraz dla dzieci i młodzieży od 13. roku życia w obecności prawnego opiekuna. Dodaje się przy tym, że: „Dostęp do poradnictwa powinien być zatem powszechny. Przemawia za tym konstytucyjna zasada równości obywateli”².

Prócz usług podstawowych wyodrębnia się także tzw. usługi dodatkowe. Co do tych ostatnich nie zakłada się już powszechności dostępu, lecz mają być one przeznaczone dla określonych grup odbiorców. Takimi usługami dodatkowymi miałyby być: edukacja prawna i obywatelska (kierowana np. do młodzieży, środowisk dotkniętych wykluczeniem), rzecznictwo (na rzecz grup społecznych), mediacja (przy zgodzie stron na próbę polubownego rozwiązania sporu istniejącego pomiędzy nimi) oraz poradnictwo specjalistyczne. Poprzez to ostatnie rozumie się poradnictwo świadczone przez wyspecjalizowane podmioty, kierowane do określonego kręgu odbiorców (z danym typem problemów prawnych lub odznaczających się pewnymi cechami), ukierunkowane na specyficzną problematykę, czasem interdyscyplinarne, obejmujące różne gałęzie prawa, kiedy indziej dotyczące bardzo wąsko ujętego zagadnienia w ramach jednej tylko gałęzi prawa. Pojęcie poradnictwa specjalistycznego jest tu więc ujęte szeroko, a jedynie tytułem przykładu wskazuje się, że chodzi o poradnictwo w zakresie m.in.: praw pacjenta, dyskryminacji, mobbingu, przemocy w rodzinie, pomocy rodzinom osób zaginionych, pomocy ofiarom wypadków drogowych, a także spraw cudzoziemców o zalegalizowanym pobycie w Polsce lub starających się o legalizację tego pobytu³.

¹ *Ibidem*, s. 70–71.

² *Ibidem*, s. 79.

³ *Ibidem*, s. 80.

Warto dodać, że w ramach tej koncepcji zakłada się zagwarantowanie dostępu do usług podstawowych na poziomie samorządu powiatowego, a do usług dodatkowych – na poziomie samorządu wojewódzkiego.

5. Rekomendacje dotyczące kręgu potencjalnych beneficjentów systemu w ramach projektu

Ostatecznie na gruncie trzech wypracowanych, przedstawionych w ogólnym zarysie powyżej, stanowisk jako rekomendowane rozwiązanie proponuje się takie, które przede wszystkim zakłada odróżnianie niezindywidualizowanej informacji prawnej od indywidualnie zorientowanych porad prawnych i obywatelskich¹. Na gruncie takiego wstępnego rozróżnienia dostęp do informacji prawnej miałby być powszechny, natomiast do poradnictwa zawierałby ograniczenia typu podmiotowego i przedmiotowego. Wprowadzenie tych limitów motywowane jest koniecznością ograniczania kosztów funkcjonowania systemu i w ramach ograniczonych możliwości finansowych dążeniem do zapewnienia możliwości uzyskania porad prawnych i obywatelskich przez te osoby, które nie są w stanie uzyskać tego rodzaju pomocy w inny sposób. W związku z tym postuluje się przyjęcie, że nieodpłatne poradnictwo byłoby dostępne dla osób o dysponowalnym dochodzie netto na osobę w gospodarstwie domowym nieprzekraczającym określonego pułapu. Zakłada się jednak przy tym, że z uwagi na to, że mogą istnieć inne niż majątkowe przeszkody w uzyskaniu pomocy prawnej lub obywatelskiej, wspomniane kryterium dochodowe nie powinno mieć charakteru bezwzględnie i pomoc powinna być świadczona także osobom o dochodzie przekraczającym ten próg, ale z określonych przyczyn znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej (np. z uwagi na niepełnosprawność).

Podobnie jak zastosowanie wspomnianych ograniczeń podmiotowych, tak i przyjęcie ograniczeń przedmiotowych w dostępie do nieodpłatnego (dla beneficjentów) poradnictwa motywowane jest w pierwszym rzędzie koniecznością ograniczania kosztów funkcjonowania systemu. W przypadku ograniczeń tego drugiego typu wzięto jednak pod uwagę, że już funkcjonuje zróżnicowana sieć podmiotów świadczących nieodpłatnie porady, w tym zwłaszcza finansowanych ze środków publicznych, a co za tym idzie – niecelowe byłoby uruchamianie równoległych kanałów dostarczania tych porad. Sprzyjać ma to też nieantagonistycznemu wobec funkcjonujących rozwiązań wdrożeniu proponowanego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Ponadto podkreśla się, że dzięki finansowaniu w ramach tego systemu poradnictwa jedynie z wybranych gałęzi prawa uzyska się korzystny efekt w postaci koncentracji środków celem udzielania pomocy w sferze najistotniejszych z punktu widzenia polityki społecznej zagadnień prawnych. Powyższe względy skłoniły autorów modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego do postulowania wyłączenia

¹ *Ibidem*, s. 135.

z zakresu poradnictwa finansowanego w ramach systemu porad z zakresu prawa: pracy, konsumenckiego, podatkowego, medycznego i praw człowieka (z wyjątkiem praw uchodźców). Poza tym gdyby weszła w życie reforma przepisów postępowania karnego gwarantująca szeroki dostęp do pełnomocnika z urzędu, to zasadne byłoby wyłączenie z finansowania w ramach systemu poradnictwa w zakresie prawa karnego materialnego i procedury karnej; wyłączenie to jednak w żadnym razie nie powinno dotyczyć prawa karnego wykonawczego i prawa wykroczeń. Ponadto niewątpliwie jako objęte systemem wskazuje się poradnictwo z zakresu prawa: rodzinnego, spadkowego, ubezpieczeń społecznych, mieszkaniowego, administracyjnego i procedury administracyjnej, zobowiązań, rzeczowego i praw uchodźców.

Wymaga podkreślenia, że w zaproponowanym modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego zakłada się okresową weryfikację kryteriów dostępu do pomocy prawnej i ich ewentualne modyfikowanie, zależnie od aktualnego zapotrzebowania społecznego oraz możliwości finansowych państwa. Metodą utworzenia dostępnego, a jednocześnie niskokosztowego funkcjonowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest zastosowanie jedynie następczej i wyrывkowej kontroli uprawnień beneficjentów do skorzystania ze świadczeń w ramach systemu. Pozwoli to uniknąć biurokratyzacji, tworzenia barier w dostępie do poradnictwa, a jednocześnie umożliwi stworzenie systemu motywującego do uczciwości, bo zagrożony koniecznością pokrycia kosztów udzielonej pomocy w razie, gdyby w wyniku skontrolowania okazało się, że ten, kto z tej pomocy skorzystał, nie był do tego uprawniony. Ponadto założeniu o stworzeniu systemu przyjaznego beneficjentom sprzyjać ma też przyjęcie konieczności zapewnienia prawidłowego przebiegu informacji o instytucjach poradniczych i kierowania beneficjenta do właściwej przedmiotowo i podmiotowo instytucji¹.

6. Proponowane rozwiązania systemowe dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego a oczekiwania społeczne

Omówione wcześniej w tym rozdziale badanie ilościowe nie wskazało jednoznacznych preferencji społecznych dla kryteriów podmiotowych dostępu do nieodpłatnego poradnictwa. Najliczniej jednak reprezentowane były dwa stanowiska: jedno opowiadające się za dostępem do nieodpłatnej pomocy dla wszystkich, bez względu na wysokość ich dochodów i sytuację majątkową, oraz drugie, w ramach którego zastrzegano dostęp do nieodpłatnego poradnictwa tylko dla osób ubogich, których nie stać na opłacenie usług profesjonalnego prawnika czy innego doradcy. Za pierwszym ze wskazanych stanowisk opowiedziało się 49% osób niekorzystających z pomocy, tylko 32% osób korzystających z pomocy i 41% osób korzystających

¹ *Ibidem*, s. 136–137.

z pomocy nieodpłatnej. Natomiast drugi ze wspomnianych poglądów wyraziło: 41% osób niekorzystających z pomocy, aż 56% osób korzystających z pomocy i 53% osób korzystających z pomocy nieodpłatnej¹.

Zgodnie z odpowiedziami uzyskanymi na inne pytanie wprowadzenie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej dla obywateli borykających się z problemami wymagającymi tego typu pomocy za zdecydowanie dobry pomysł uznało 57% respondentów, a dalsze 31% – za pomysł dobry². Co ważne, prócz kryterium dochodowego zwracano także uwagę na potrzebę zapewnienia dostępu do nieodpłatnego poradnictwa osobom z niepełnosprawnością, przewlekłe chorym oraz mieszkającym w rejonie, w którym dostęp do usług publicznych jest utrudniony³.

Opinie te nie pozostały bez znaczenia dla przyjęcia rekomendowanej wersji modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W świetle powyższego badania, zwłaszcza wśród osób, które zetknęły się z poradnictwem w praktyce, przeważa stanowisko postrzegające zasadność świadczenia nieodpłatnej pomocy co do zasady tym, których nie stać na samodzielne sfinansowanie odpłatnych usług prawnych czy doradczych. Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawia także ważny argument ograniczonych możliwości obciążania budżetu państwa, zwłaszcza w tak trudnym jak obecnie okresie, i szacunkowe wyliczenia – przykładowo nadmieniane wcześniej – potencjalnych kosztów, jakie wiązałyby się z wdrożeniem systemu nieodpłatnego poradnictwa dla wszystkich, w zestawieniu z ograniczeniem tych kosztów przy zastrzeżeniu określonych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych. Jednocześnie, by nie ziszcila się obawa przed bezduszością systemu, która niestety w przypadku większości procedur obowiązujących przy ustalaniu dostępności do świadczeń finansowanych ze środków publicznych okazuje się zasadna (wystarczy choćby wskazać decyzje o odmowie sfinansowania leczenia wydawane przez NFZ i stojące za nimi ludzkie dramaty), z założenia przewiduje się, że kryteria dostępu do tworzonego systemu nie będą hermetyczne. Mianowicie pomoc będzie przyznawana też osobom, które przekraczają wskazany próg dochodowy, ale szczególne okoliczności dotyczące ich życia, zdrowia, sytuacji rodzinnej lub inne⁴ decydują o zasadności udzielenia im nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej. Tego typu założenie odpowiada także oczekiwaniom społecznym w tym zakresie, wynikającym ze wspomnianych powyżej badań ankietowych. Funkcjonuje ono również w licznych analizowanych zagranicznych rozwiązaniach prawnych regulujących kwestie poradnictwa. Jednocześnie zauważyć należy, że ograniczenia w dostępie do nieodpłatnego poradnictwa, zwłaszcza podmiotowe, warunkowane wysokością uzyskiwanych dochodów i dysponowanymi zasobami majątkowymi, są stosowane we wszystkich z analizowanych rozwiązań funkcjonujących w innych państwach; abstrahując od tego, że w wielu z nich pomoc nigdy

¹ T. Schimanek (red.), *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 22; S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 76.

² T. Schimanek (red.), *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 19.

³ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 78.

⁴ Jak niepełnosprawność, przewlekła choroba, konieczność zażywania drogich leków czy stosowania kosztownej terapii, utrzymywanie innych osób, opieka nad chorymi członkami rodziny itd.

lub prawie nigdy nie jest bezpłatna, lecz wiąże się z koniecznością, uprzedniego lub następczego, poniesienia określonej opłaty – ryczałtowej lub wyliczonej jako procentowy udział w kosztach udzielenia pomocy prawnej poniesionych w danym przypadku¹. Co więcej, nieraz w ogóle zakłada się, że przede wszystkim koszty pomocy prawnej powinny być w pierwszym rzędzie finansowane przez ubezpieczyciela i fakt posiadania ubezpieczenia wyklucza z zakwalifikowania do uzyskania choćby częściowo nieodpłatnej pomocy prawnej (np. w Szwecji czy Niemczech). W Polsce tego typu ubezpieczenia nie są jeszcze zbyt popularne, choć coraz częściej pojawiają się w pakiecie przy okazji korzystania z innych usług (np. bankowych). Są one dobrowolne (podobnie zresztą jak w innych krajach). Niemniej jednak w porównaniu z rozwiązaniami w zakresie nieodpłatnego poradnictwa funkcjonującymi w innych opisanych w niniejszym rozdziale krajach proponowany model poradnictwa, niezakładający pobierania od osób spełniających kryteria podmiotowe opłat z tytułu częściowego partycypowania przez nie w kosztach udzielanej pomocy, zapewnia zdecydowanie wyższy poziom dostępności świadczeń poradniczych dla beneficjentów niż rozwiązania funkcjonujące w innych analizowanych porządkach prawnych. Tam partycypacja beneficjentów w kosztach udzielanej im pomocy podyktowana jest przede wszystkim tym, że państwo nie byłoby w stanie udźwignąć ciężaru funkcjonowania systemu, w którym całość kosztów pomocy prawnej pokrywana byłaby z jego budżetu. Dlatego też skoro ograniczenia w poziomie finansowania usług poradniczych z budżetu państwa – i to daleko idące – przyjęto w państwach znajdujących się w nieporównywalnie lepszej od Polski sytuacji gospodarczej², to wprowadzenie tego typu ograniczeń w modelu proponowanym na gruncie polskim nie powinno budzić zastrzeżeń. Nieco inna od większości obcych rozwiązań jest tu jednak droga wprowadzenia tych ograniczeń. Zakłada się bowiem także ograniczenia przedmiotowe, to znaczy dotyczące zakresu spraw, a właściwie gałęzi prawa (lub mniejszych jego jednostek podziału), w których będzie można uzyskać nieodpłatną poradę. Nie jest to rozwiązanie powszechne w innych państwach, gdzie, jak już wskazywano, poradnictwem objęte jest szerokie spektrum spraw (w tym co do zasady zarówno prawo karne, jak i cywilne), choć nie jest ono również odosobnione (funkcjonuje, o czym była już mowa, m.in. w Anglii i Walii). Zauważyć jednak należy, że po pierwsze takie rozwiązanie w modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego ma swoje głębokie uzasadnienie merytoryczne, po drugie zakłada się jego okresową weryfikację i po trzecie – wprowadza konieczne z uwagi na koszty ograniczenia, kompensując niejako stosunkowo szeroki (w porównaniu z innymi krajami) dostęp podmiotowy, w tym dopuszczenie znacznej możliwości odstępstw od kryterium podmiotowego przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danego przypadku oraz brak wprowadzenia obowiązku pokrywania części (nieraz znacznej) kosztów udzielanej pomocy (co jest rozwiązaniem częstym w innych krajach). Jeśli chodzi o wspomniane uzasadnienie merytoryczne ograniczeń

¹ Zob. bardziej szczegółowe uwagi w punkcie 2 niniejszego rozdziału.

² Np. w Szwecji czy Niemczech (zob. pkt 2 w tym rozdziale).

przedmiotowych, wynika ono z racjonalnego założenia, by nie dublować czy wręcz multiplikować źródeł pomocy prawnej i obywatelskiej finansowanych ze środków publicznych, gdyż prowadziłoby to do skrajnie nieracjonalnego ekonomicznie marnotrawienia tych środków. Jeżeli zatem funkcjonuje sprawnie działająca informacja w sprawach podatkowych, w tym świadczona drogą telefoniczną, nie jest zasadne finansowanie z budżetu państwa kolejnych struktur, które będą udzielać informacji w identycznym zakresie. Z kolei jeżeli zostanie wdrożony w życie projekt zmiany przepisów Kodeksu postępowania karnego zakładający powszechne zapewnienie obrońcy w sprawach karnych oraz pełnomocnika, co będzie finansowane z budżetu państwa, to nie znajduje racji bytu opłacanie z tegoż budżetu usług prawnych w tym zakresie świadczonych przez inne podmioty, sfera ta będzie bowiem zabezpieczona¹. Oczywiście trzeba tu uwzględnić też praktykę funkcjonowania określonych instytucji mających udzielać informacji i świadczyć usługi poradnicze opłacane z budżetu państwa, a także istniejące rozwiązania normatywne oraz ich kolejne zmiany. Nie bez znaczenia jest też monitoring aktualnego stanu finansów państwa (i co za tym idzie – wzrostu lub spadku możliwości finansowania systemu poradnictwa), a także potrzeb społecznych w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz standardu życia Polaków (w tym wysokości dochodów). Na tym tle zasadne jest założenie okresowego weryfikowania kryteriów podmiotowych i przedmiotowych dostępu do nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz dostosowywania ich do istniejących realiów, w tym przede wszystkim wymienionych czynników. W tym kontekście trzeba też zwrócić uwagę, że proponowane w jednej z wersji modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego gałęzie prawa, które miałyby być objęte systemem nieodpłatnego poradnictwa, stanowią w istocie wierne odzwierciedlenie tych, z zakresu których problemami borykają się osoby korzystające obecnie z różnych źródeł nieodpłatnego poradnictwa (zob. podrozdział 3.3 powyżej), co zostało lekko tylko zmodyfikowane w odniesieniu do sytuacji, w których nieodpłatna pomoc w danej dziedzinie spraw jest już świadczona przez instytucje publiczne i finansowana ze środków budżetu państwa. Z jednej strony będzie to bowiem zapobiegać nadmiernym i niepotrzebnym obciążeniom budżetu państwa, w tym multiplikowaniu nakładów na ten sam cel, którego realizacja jest już zapewniona, z drugiej – umożliwi płynne wprowadzenie rozwiązań proponowanych w ramach modelu, w sposób nieantagonistyczny wobec już funkcjonujących punktów poradniczych, jako uzupełnienie ich sieci. To z kolei pozwoli w następstwie obniżyć koszty administracyjne funkcjonowania proponowanego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Założenie o utrzymaniu

¹ Jeśli chodzi o kształt ostatecznie przyjętych w tym zakresie rozwiązań, zob. ustawę z 27.9.2013 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r. poz. 1247), która wejdzie w życie (zgodnie z jej art. 56) z dniem 1.7.2015 r. (chodzi tu o brzmienie art. 78–81a KPK, które będzie wprowadzone na mocy tej wspomnianej ustawy nowelizującej). Trzeba jednak zauważyć, że co do wprowadzanych rozwiązań pojawiają się głosy krytyczne – zob. np. informacje dostępne na stronie gazety „Rzeczpospolita”, pod adresem: <http://prawo.rp.pl/artukul/1070795.html?print=tak&p=0> (19.2.2014). Jeśli chodzi o szczegółowe omówienie wprowadzanych rozwiązań, zob. *K.J. Pawelec*, Obrona z urzędu na wniosek w ujęciu nowego Kodeksu postępowania karnego. Zagadnienia węzłowe, *Radca Prawny* 2014, Nr 146, dodatek naukowy, s. 6 D–9D.

funkcjonowania dotychczasowej sieci punktów udzielających informacji i porad prawnych jest tym bardziej zasadne, że – jak wykazuje badanie – osoby, które zgłosiły się po taką informację lub poradę, są w przeważającej większości zadowolone z otrzymanej pomocy¹.

Co także wymaga podkreślenia, w dwóch z trzech rozważanych opcji modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego przyjmuje się całkowicie nieodpłatny i nieograniczony w żaden sposób – ani podmiotowy, ani przedmiotowy – dostęp do informacji prawnej i obywatelskiej (jedynie w jednej wersji byłby tak limitowany), co ponownie jest rozwiązaniem o wiele przychylniejszym dla beneficjentów niż rozwiązania przyjmowane w niektórych innych krajach, w tym z o wiele zasobniejszymi budżetami, gdzie jednak wymaga się poniesienia opłaty, choćby w pewnej określonej wysokości (jak choćby w Niemczech czy w Szwecji, na co już wskazywano). Ponadto analiza rozwiązań funkcjonujących w innych krajach pokazuje, że z reguły system poradnictwa i pomocy finansowany, zazwyczaj częściowo (bo zakłada się partycypację korzystającego z usługi w jej kosztach), z budżetu państwa obejmuje tam jedynie pomoc prawną, ale już nie porady obywatelskie. Zatem i w tym aspekcie proponowane rozwiązanie modelowe jawi się jako korzystne dla osób, które takiej pomocy potrzebują lub będą potrzebować (w porównaniu z zakresem usług poradniczych finansowanych ze środków budżetowych w innych krajach).

Warto wspomnieć też o bardzo ciekawym zjawisku, mianowicie deklarowanym przez kilka procent respondentów braku zaufania do bezpłatnych informacji i porad, właśnie z uwagi na fakt ich bezpłatności². Wskazuje to na występowanie tendencji do większego uznania przez niektóre osoby usługi, za którą musiały zapłacić, w porównaniu ze świadczeniem otrzymywanym nieodpłatnie. Jest to kwestia, która wymagałaby niewątpliwie głębszych dociekań psychologicznych i socjologicznych, przy udziale odpowiednich ekspertów, zwłaszcza jeśli chodzi o zbadanie źródeł i realnej skali tego zjawiska. Być może jednak jest ono jedną z przyczyn zastrzegania w niektórych systemach prawnych konieczności uiszczenia przez osobę zgłaszającą się po poradę prawną ryczałtowej opłaty. Pojawia się pytanie, czy działanie tego czynnika uda się w warunkach polskich choć w pewnym stopniu zniwelować, gdy beneficjent porady będzie miał świadomość, że co prawda on za nią nie płaci, lecz świadczący mu pomoc prawnik lub doradca za wykonywaną pracę będzie miał zapłacone (z tym że ze środków budżetowych).

Co dość oczywiste, z uwagi na bardzo dużą różnorodność podmiotów świadczących obecnie w Polsce nieodpłatne informacje i porady prawne, daleko posuniętą dywersyfikację sposobów, metod i standardów przez nie stosowanych, zakres problemów objętych ich działalnością, stosowanie – lub nie – określonych ograniczeń w przyjmowaniu beneficjentów (np. tylko ubogich, bezdomnych, ofiar przemocy domowej, pokrzywdzonych przestępstwem itp.) jasne jest, że próba wypracowania

¹ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 120–122.

² *Ibidem*, s. 133.

modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, który w pełni odpowiadałby wszystkim i nie powodował konieczności dostosowywania się do niego przez nikogo, jest skazana na niepowodzenie. Stąd zasadnie przyjęto, że możliwe jest wypracowanie tylko wzorca o dość wysokim stopniu ogólności, na tyle uniwersalnego, by umożliwiał objęcie systemem różnorodnych podmiotów świadczących porady, a przy tym na tyle szczegółowego, by stawiane w jego ramach wymagania gwarantowały odpowiedni poziom i jakość świadczonych usług poradniczych.

Przy wielości zapatrywań prezentowanych podczas konsultacji społecznych¹ i środowiskowych omawianego modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego wypracowanie trzech zbiorczych stanowisk jawi się zatem jako wynik bardzo dużego nakładu pracy, próba uwzględnienia i pogodzenia bardzo zróżnicowanych czy wręcz sprzecznych ze sobą wizji i zaproponowania kompromisu, który jeśli nie przyjmowany afirmatywnie, to przynajmniej byłby dla wszystkich instytucji poradniczych akceptowalny.

7. Alternatywne koncepcje w modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego

Wypracowane w ramach prac nad modelem trzy stanowiska alternatywne kładą nacisk na różne aspekty problemu. Niewątpliwie propozycja ZBPO zakłada jak najszerze otwarcie na potrzeby społeczne i – w wersji podstawowej – zaspokojenie popytu na informację oraz porady prawne i obywatelskie. Z uwagi jednak na ograniczone możliwości finansowe budżetu państwa wizja ta – choć z punktu widzenia beneficjentów idealna – jawi się jednak jako do pewnego stopnia utopijna, jeśli zestawić ją z potencjalnymi obciążeniami dla budżetu państwa, jakie by generowała. Jest to zresztą zauważane przez zwolenników tej koncepcji, którzy w związku z tym proponują rozwiązanie alternatywne, zakładające ograniczenia przedmiotowe w dostępie do poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Można też wyrazić obawy, czy podstawowe założenia, które legły u podstaw tej koncepcji, zwłaszcza w jej wersji podstawowej (tj. niezakładającej ograniczeń w dostępie do poradnictwa), nie zostałyby łatwo obalone. Daleko idące wątpliwości może bowiem wzbudzić uznanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego za poradnictwo specjalistyczne, o którym stanowi art. 46 PomSpołU. Zgodnie bowiem z art. 46 ust. 2 PomSpołU przez specjalistyczne poradnictwo prawne na gruncie tej ustawy rozumie się „udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów”. W istocie więc ustawa ta sprowadza pojęcie porady jedynie do „udzielenia informacji o obowiązujących przepisach”, a zatem

¹ Konsultacje zostały przeprowadzone w ramach projektu. Raporty z konsultacji dostępne są na stronie internetowej projektu: <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/138-raport-z-konsultacji-zalozen-systemu-niedoplatnego-ppio> (20.5.2014).

do tego, co w ramach proponowanego modelu poradnictwa prawnego i obywatelskiego określane jest mianem informacji, a nie porady. Ta ostatnia stanowi bowiem formę wymagającą o wiele większego zaangażowania intelektualnego, nakładu pracy, sił i środków, jest silnie zindywidualizowana i o wiele bardziej kosztochłonna. Zdawano sobie zresztą z tego sprawę przy tworzeniu ustawy o pomocy społecznej i dlatego gwarantowaną na jej gruncie pomoc prawną ograniczono jedynie do informacji, nie zapewniając dalej idącego poradnictwa. Stąd nie sposób z przepisu tego czynić podstawy prawnej gwarancji nieodpłatnego poradnictwa prawnego. Co więcej, zbyt daleko idący jest też wniosek, że powołany przepis ustawy o pomocy społecznej statuuje „powszechność” poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Po pierwsze bowiem art. 46 ust. 2 PomSpołU wyraźnie ogranicza (gdyż jest to wyliczenie enumeratywne, a nie przykładowe) zakres świadczonych informacji prawnych jedynie do prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego i ochrony lokatorów. Informacje zatem są udzielane tylko z tych i z żadnych innych gałęzi prawa. Nie mamy tu więc do czynienia z powszechnością przedmiotową informacji prawnej. Wprost przeciwnie, ujęcie jej zakresu jest tak silnie ograniczone, że nie przystaje do wersji modelu proponowanej przez ZBPO ani w opcji podstawowej (tj. niezakładającej żadnych ograniczeń co do zakresu świadczonej pomocy prawnej), ani też alternatywnej (w ramach której akceptuje się co prawda ograniczenie zakresu dziedzin prawa, z których udzielane będą porady, ale zakreśla się ich krąg o wiele szerszej, niż ma to miejsce na gruncie art. 46 ust. 2 PomSpołU). Po drugie nie wydaje się także zasadny wniosek, że uznanie poradnictwa prawnego za poradnictwo specjalistyczne w rozumieniu art. 46 PomSpołU miałyby gwarantować jego „powszechność” podmiotową. Co prawda w art. 46 ust. 1 PomSpołU ustawodawca wskazuje na dostęp do poradnictwa „bez względu na posiadany dochód”, jednak nie jest uzasadnione wyciąganie stąd wniosku, że w takim razie z poradnictwa tego może skorzystać każdy. Trzeba bowiem zauważyć, że w tym samym przepisie (art. 46 ust. 1 PomSpołU) wprowadza się równoległe istotne ograniczenie podmiotowe w dostępie do poradnictwa (a właściwie – jak wyjaśniono powyżej – do informacji prawnej). Mianowicie ustawodawca wyraźnie zastrzega, że poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne, „jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych”. Nie każdy zatem może skorzystać z takiego poradnictwa, a tylko osoby lub rodziny znajdujące się w takiej szczególnej, trudnej sytuacji. Ten ostatni wniosek znajduje zresztą wsparcie nie tylko w wykładni literalnej powołanego art. 46 ust. 1 PomSpołU, ale także w wykładni systemowej, prowadzonej m.in. w związku z art. 2 ust. 1 PomSpołU i art. 7 PomSpołU. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 PomSpołU: „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Ustawodawca uściśla zatem, że skorzystać z pomocy społecznej, w tym ze świadczonego w jej ramach nieodpłatnie specjalistycznego poradnictwa prawnego, mogą osoby i rodziny, które

nie tylko znajdują się we wspomnianej już trudnej sytuacji życiowej, ale ponadto nie są w stanie sobie z nią poradzić dzięki własnym uprawnieniom, zasobom i możliwościom. Zatem mający środki finansowe, dzięki którym mogą skorzystać np. z usług prawnych celem przezwyciężenia trudności życiowych, z jakimi się borykają, nie są kwalifikowani jako uprawnieni do skorzystania z nieodpłatnych świadczeń pomocy społecznej, w tym poradnictwa prawnego. Co więcej, wniosek ten znajduje wsparcie w art. 7 PomSpołU, gdzie ustawodawca wskazuje główne podstawy do korzystania z takich świadczeń (co oddaje jednocześnie cel wprowadzenia tej ustawy i przyświecający jej zamysł legislacyjny). Znamienne jest, że na pierwszym miejscu stanowi się, iż udzielenie pomocy społecznej uzasadnia ubóstwo osoby lub rodziny starającej się o taką pomoc. Kolejne zresztą wymienione podstawy do skorzystania z tej pomocy w sposób niepozostawiający wątpliwości obrazują, że pomocą taką objęci są tylko ci, którzy zostali doświadczeni przez los i znajdują się w naprawdę ciężkiej sytuacji (cierpiący z powodu sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, handlu ludźmi, alkoholizmu lub narkomanii, dotknęło ich zdarzenie losowe, sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa itp.). Co za tym idzie, nie sposób z ustawy o pomocy społecznej wyprowadzić podstawy prawnej, która mogłaby stanowić bazę do wysnuwania wniosku o tym, że poradnictwo prawne powinno być powszechne. Zapewnia ona jedynie świadczenia w postaci informacji prawnej, a i to – jak wskazano – przy bardzo daleko idących ograniczeniach zarówno podmiotowych, jak i przedmiotowych.

Pewne wątpliwości może także budzić koncepcja modelu przedstawiona przez ISP. Można się bowiem spodziewać zastrzeżeń, zgłaszanych już zresztą w ramach szkoleń dotyczących modelu, że zagwarantowanie usług podstawowych na szczeblu powiatu, a dodatkowych na szczeblu województwa tworzyłoby system zbyt odległy od potrzebującego pomocy obywatela. Ponadto zastanawia, dlaczego dostęp do informacji i porad miałyby być osiągalny tylko dla osób powyżej 13. roku życia (w tym do 18. roku życia tylko w obecności prawnego opiekuna). Wbrew bowiem deklaracjom towarzyszącym tej wersji modelu (opracowanej przez ISP) wprowadzenie takiego ograniczenia podmiotowego (nim ono tak naprawdę jest) stanowiłoby naruszenie założenia (autorów tej wersji modelu) o powszechnym dostępie do poradnictwa, a także powoływanej zasady równości obywateli statuowanej w art. 32 Konstytucji RP. Skoro bowiem co do zasady obywatelstwo polskie nabywa się przez urodzenie z rodziców będących obywatelami polskimi (art. 34 ust. 1 Konstytucji RP), to przy urodzeniu z takich rodziców jest się obywatelem RP od urodzenia, a nie dopiero od dnia osiągnięcia 13. roku życia. Odmówienie dostępu do pomocy obywatelom młodszym, a także uniemożliwienie samodzielnego dostępu do informacji i poradnictwa obywatelom powyżej 13., a poniżej 18. roku życia stanowi w istocie dyskryminację z uwagi na wiek, która godzi w zakaz dyskryminacji ustanowiony wprost w art. 32 Konstytucji RP. Jak wskazują przedstawiciele nauki prawa, naruszeniem zasady równości wynikającej z powołanego przepisu konstytucyjnego jest „każde działanie będące nieuzasadnionym zróżnicowaniem, zarówno w sferze życia politycznego, jak

i społecznego czy gospodarczego¹. Ponadto też dyskryminujący charakter takiego zastrzeżenia granicy wiekowej dostępu do poradnictwa jawi się w sposób jeszcze bardziej wyraźny, jeśli zważyć, że niestety częstokroć osoby niepełnoletnie potrzebują pomocy prawnej właśnie w związku z działaniami lub zaniechaniami ze strony swojego przedstawiciela ustawowego lub innego opiekuna (wskazując ogólnie, bez wdawania się w prawne zawiłości możliwych sytuacji prawnych, w tym funkcjonowania rodzin zastępczych, kuratorów itp.), np. z uwagi na przemoc domową. Aprioryczne odmówienie pomocy prawnej i obywatelskiej takiej osobie z uwagi na jej wiek albo stawianie wymogu, by o pomoc występowała w obecności swego oprawcy², godzi w elementarne względy słuszności, sprawiedliwości i rozsądku. Okoliczność, że osoba poniżej 13. roku życia nie ma zdolności do czynności prawnych (art. 12 KC), a powyżej 13. roku życia ma tę zdolność ograniczoną (art. 15 KC; aż do osiągnięcia pełnoletności, które *notabene* czasem następuje wcześniej niż z chwilą osiągnięcia 18. roku życia – *vide* art. 10 § 2 KC w zw. z art. 10 § 1 zd. 2 KRO), nie może w żadnej mierze przesądzać o odmówieniu im pomocy prawnej i obywatelskiej, a już zwłaszcza w tak skrajnych przypadkach jak wskazany.

W związku z powyższym podkreślić należy, że rozwiązanie modelowe stara się w jak najwyższym stopniu czynić zadość postulatom zgłaszanym w czasie badań społecznych i konsultacji środowiskowych, przy uwzględnieniu realiów, w tym stanu finansów państwa. Łączy w sobie mocne strony trzech proponowanych wersji (omówionych powyżej, przedstawionych przez INPRIS z FUPP, ZBPO i ISP), starając się jednocześnie uniknąć ich potencjalnie słabych punktów. Przede wszystkim wersja rekomendowana realizuje w pełni szczytną ideę powszechnego dostępu do informacji, powszechnego dosłownie, tj. bez żadnych ograniczeń, czy to formułowanych z uwagi na wysokość dochodu, czy też z innych względów, np. wieku. Z drugiej strony uwzględnia realia, w tym ograniczone możliwości państwa w dobie kryzysu, i wprowadza ograniczenia typu zarówno podmiotowego, jak i przedmiotowego w dostępie do poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Kryteria te dobrano przy tym tak, by nie miały charakteru wykluczającego czy stygmatyzującego. Jeśli chodzi o ograniczenia podmiotowe, zauważyć należy, że jako próg dostępu nie zostało określone minimum egzystencji, lecz określony pułap standardu życiowego (dysponowalny dochód netto na osobę w gospodarstwie domowym), co znacznie rozszerza krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z porad. Wyeliminowano przy tym potencjalne zagrożenie stygmatyzacją, ponieważ sytuacja finansowa osoby zgłaszającej się po poradę nie będzie wstępnie weryfikowana (nie będzie ona musiała przedstawiać żadnego zaświadczenia o swojej złej sytuacji z urzędu skarbowego czy ośrodka pomocy społecznej), osoby świadczące porady nie będą miały do tych danych wglądu, a ewentualna weryfikacja następcza będzie miała charakter wybór-

¹ B. Banaszak, M. Jabłoński, [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 71.

² Zob. też: M. Ustaborowicz, Klinika praw dziecka: metody pracy, napotykanne problemy, Klinika 2007, Nr 2 (6), s. 17–21.

czy, losowy i z zachowaniem poufności danych. Należy jednocześnie zauważyć, że wprowadzenie takiego ograniczenia nie godzi w zasadę równości obywateli wobec prawa wynikającą z art. 32 Konstytucji RP, ponieważ, jak się wskazuje, zachodzą takie sytuacje: „że w celu podtrzymania zasady równości trzeba będzie dokonać ustawowej preferencji określonych podmiotów, w określonej sytuacji czy w określonych kategoriach sytuacji”¹. Jak się wydaje, w analizowanym przypadku dochodzi właśnie do takiego wyrównania sytuacji osób, których nie stać na skorzystanie z odpłatnej pomocy prawnej, poprzez ich preferowanie w dostępie do nieodpłatnego poradnictwa. Ta preferencja może być też uzasadniona w stosunku do osób znajdujących się w szczególnie ciężkiej sytuacji życiowej. Zakłada się bowiem odstępstwa od wymogu nieprzekraczania określonego progu dochodu w postaci umożliwienia dostępu do nieodpłatnego poradnictwa również dla osób, które osiągają dochody wyższe od ustalonego progu, jeśli przemawiać będzie za tym ich szczególna sytuacja życiowa. Warto przypomnieć, że takie rozwiązanie funkcjonuje w wielu krajach ze zorganizowanym systemem nieodpłatnego poradnictwa (zob. pkt 2 niniejszego rozdziału).

Z kolei przy formułowaniu ograniczeń przedmiotowych uwzględniono, w jakich obszarach prawa jest największe zapotrzebowanie na nieodpłatne poradnictwo (w tym w szczególności w oparciu o wyniki badań opisywane wcześniej w tym rozdziale). Z drugiej strony uwzględniono możliwości finansowe państwa, co jest istotne nie tylko z uwagi na w ogóle perspektywę wdrożenia proponowanego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, ale i poparcie społeczne dla niego. Co też racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia, postanowiono nie obejmować systemem tych zagadnień prawnych, co do których już w chwili obecnej można uzyskać nieodpłatną poradę finansowaną ze środków publicznych. Tworzenie systemu subsydiarnego do już istniejącej sieci poradniczej ułatwi też jego funkcjonowanie. Finansowanie nieodpłatnego poradnictwa z wybranych dziedzin prawa pozwoli na wspomaganie tych sfer, w których takie wsparcie jest najbardziej potrzebne ze względów społecznych. Przewiduje się przy tym, że realia społeczne i gospodarcze będą ulegać zmianom i już w ramach założeń systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego zakłada się okresową weryfikację kryteriów dostępu do poradnictwa w ramach systemu oraz możliwość ich modyfikowania.

8. Problem dostępu beneficjentów do informacji o możliwości uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej a rozwiązania proponowane w tym zakresie w ramach modelu

Na koniec warto odnieść się do jeszcze jednej grupy problemów, niezwykle istotnej w zakresie funkcjonowania poradnictwa, a mianowicie kwestii niedostatecznego poziomu poinformowania potencjalnych beneficjentów o możliwościach uzyskania

¹ J. Boć, [w:] J. Boć (red.), Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 71.

nieodpłatnych porad, długiego nieraz czasu poszukiwania przez nich kompetentnego w danej kwestii specjalisty świadczącego nieodpłatnie usługi poradnicze (w skrajnych przypadkach nie docierają do niego w ogóle), a także odsyłania osoby potrzebującej pomocy „donikąd” (gdy instytucja, do której się zgłosiła, nie zajmuje się poradnictwem w danym typie spraw i jednocześnie nie wskazuje tej osobie kompetentnego podmiotu).

Przykładów dostarcza przeprowadzone badanie, które wykazało, że obecnie osoby korzystające z porad czerpią wiedzę o możliwości uzyskania informacji i pomocy prawnej lub obywatelskiej w przeważającej większości przypadków ze źródeł nieformalnych, to znaczy od członków rodziny, znajomych, przyjaciół. Prawdopodobnie ta występuje także wśród osób korzystających z pomocy nieodpłatnej¹. W wyniku badania na próbie celowej, które obejmowało osoby będące beneficjentami nieodpłatnej pomocy prawnej, okazało się, że informację o tym, gdzie można szukać takiej pomocy, 54% z nich zaczerpnęło od znajomych i przyjaciół, 29% od członka rodziny, 27% z internetu, a 10% z prasy, radia, telewizji, 4% z ogłoszenia lub reklamy na ulicy, 1% z ulotek rozdawanych na ulicy, a reszta – z innego źródła².

W około 2/3 przypadków czas poszukiwania pomocy jest krótki – zajmuje od jednego do kilku dni – w pozostałych jest jednak znacznie dłuższy i sięga kilku miesięcy, a w skrajnych przypadkach – ponad roku³.

Aby wyeliminować sytuacje, w których osoba potrzebująca porady nie uzyskuje pomocy, podkreśla się w ramach wypracowanego modelu konieczność dostępności wiedzy o całej sieci podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo⁴ oraz kierowania beneficjentów do odpowiednich podmiotów świadczących usługi doradcze. Realizacji tego celu ma służyć m.in. już funkcjonujące (i cały czas ulepszane) narzędzie w postaci mapy nieodpłatnego poradnictwa w Polsce⁵. Jest ona źródłem informacji zarówno dla podmiotów świadczących usługi, jak i dla samych beneficjentów. Jej zadaniem jest też skrócenie czasu dotarcia osoby potrzebującej porady do właściwej instytucji poradniczej. Mapa jawi się jako narzędzie nie tylko użyteczne, ale wręcz niezbędne w działalności instytucji świadczących usługi poradnicze, z korzyścią dla ich beneficjentów. Należy jednak zastrzec, że z uwagi na rolę, jaką w zamierzeniu ma odrywać, niezbędne jest wdrożenie mechanizmu permanentnej weryfikacji zawartych tam informacji.

¹ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 67 i 69.

² T. Schimanek, *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 21.

³ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 68 i 70.

⁴ Na potrzebę rozpowszechnienia wiedzy w tym zakresie wskazano też w opracowaniach: INPRIS (oprac.), *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.*, s. 131; B. Łaciak, *Medialny obraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz możliwości popularyzacji tej formy pomocy*, s. 1–3 i 7–8, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/134-raport-isp-medialny-obraz-ppio> (2.1.2014).

⁵ Zob. strona internetowa mapy poradnictwa, www.mapaporadnictwa.org (2.1.2014); ISP (oprac.), *Mapa bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport*, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/71-mapa-ppio-raport>, 2.1.2014); K. Furman-Łajszczak, *Poradnik...*, *op. cit.*

9. Scenariusze zajęć

9.1. Scenariusz 1

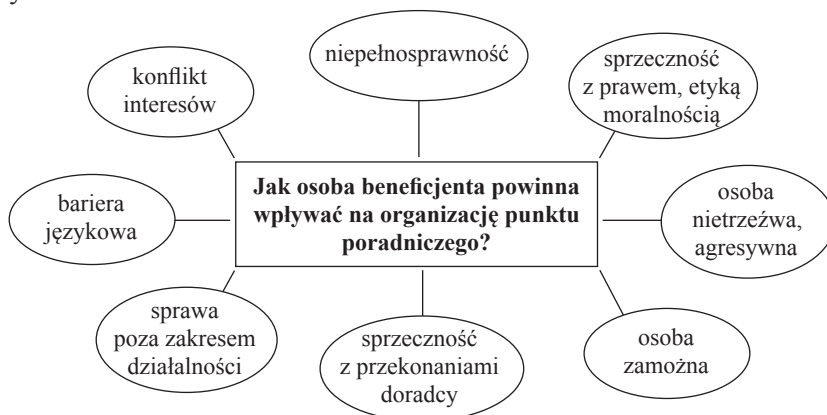
Cel: Uwidocznienie roli, jaką odgrywa w tworzeniu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz instytucji poradniczych (nie tylko zresztą w ramach proponowanego modelu) określenie z góry, do jakich beneficjentów kierowana jest pomoc w ramach systemu bądź w ramach danej instytucji poradniczej.

Uwagi wstępne: Ze względu na tematykę scenariusza obejmować on będzie zarówno zagadnienia poruszone w niniejszym rozdziale, jak i częściowo w rozdziale V „Metody i standardy stosowane przy świadczeniu usług w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego”. Liczba uczestników: w zasadzie dowolna; jedynie względy pracy w grupie (w proponowanych poniżej wariantach nr 2 i 3) i rozmiary sali, w jakiej odbywa się szkolenie, mogą powodować, że zasadne będzie ograniczenie liczby uczestników szkolenia do 25, może 30 osób (i dzielenie ich następnie na 5-osobowe zespoły). Czas trwania: w wariantcie podstawowym 45–60 min, przy wariantach nr 2–4 do ok. 1,5 godziny.

Zadanie dla uczestników zajęć/szkolenia/seminarium:

Na tablicy multimedialnej albo na dużej kartce papieru przyklepionej do roll-upu lub przymocowanej do ściany (bądź przy zastosowaniu innego rozwiązania technicznego, jest ono bowiem kwestią drugorzędną) – co istotne – w sposób widoczny dla wszystkich uczestników zajęć prowadzący wpisuje w centralnym miejscu pytanie: „Jak osoba beneficjenta powinna wpływać na organizację punktu poradniczego?”. Następnie prowadzi moderowaną dyskusję w formie „burzy mózgów”, podczas której uczestnicy wskazują kwestie, które w tym kontekście należy wziąć pod uwagę. Prowadzący grupuje je i zapisuje w kręgach na końcu linii odchodzących od prostokąta z podstawowym pytaniem.

Przykładowo:



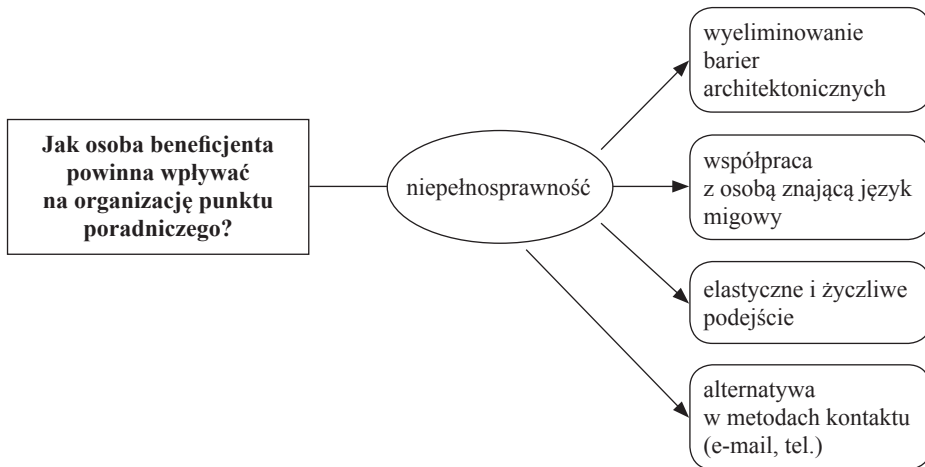
Tych możliwych sytuacji problematycznych, których wystąpienie należy przewidzieć, zanim punkt poradniczy zacznie działać, jest oczywiście o wiele więcej i nic nie stoi na przeszkodzie ich szerszej egemplifikacji podczas prowadzonych warsztatów.

Niektóre problemy – zarówno wskazane przykładowo, jak i inne potencjalnie przewidywalne – dotyczą zagadnień związanych z zakresem podmiotowym i przedmiotowym dostępu do usług świadczonych w ramach nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, inne – standardów świadczenia usług.

Dalszy przebieg warsztatu możliwy jest w różnych wariantach.

Wariant 1.

Kontynuując stosowanie metody „burzy mózgów”, przy każdym owalu ze wskazaną kategorią problemową można dorysowywać odnośniki i zapisywać propozycje rozwiązania danej sytuacji zgłaszane przez uczestników.



Ważne! Gdyby podczas „burzy mózgów” nie pojawiła się istotna kwestia lub propozycja jej rozwiązania, rolą prowadzącego jest poruszenie tej materii i uzupełnienie o nią dyskusji. Na przykład kiedy rozważa się sytuację, w której osoba ubiegająca się o poradę prawną lub obywatelską chce uzyskania tejże w celu pokierowania przebiegiem wydarzeń w taki sposób, który w ocenie osoby udzielającej porady byłby sprzeczny z prawem, to – jeśli nie pojawi się to w toku dalszej dyskusji – do prowadzącego należy przedstawienie pod rozważę uczestników warsztatów przypadku, gdy osoba, która zgłosiła się po poradę, będzie chciała doprowadzić do skutku sprzecznego z zasadami współżycia społecznego, naruszającego zasady etyki, godzącego w poczucie moralności itp. Może się także pojawić sytuacja, w której wystąpi tego typu problem na tle światopoglądowym czy religijnym (np. beneficjent z uwagi na swe wyznanie będzie chciał być obsługiwany w specyficzny sposób, naruszający standardy świadczenia porad lub w ogóle w nich nieprzewidziany).

Wariant 2.

Po etapie ustrukturyzowania głównych sytuacji problemowych można podzielić uczestników zajęć na grupy i każdej z nich powierzyć zadanie opracowania sposobów przybliżenia jednej z wybranych kwestii, np. jak zorganizować/dostosować działalność punktu poradniczego, by konstruktywnie rozwiązać dany problem (np. gdy po pomoc zgłasza się osoba nieposługująca się językiem polskim ani żadnym innym znanym osobom udzielającym porad w danym punkcie) lub w ogóle nie dopuścić do jego powstania (np. niemożność dotarcia osoby z niepełnosprawnością fizyczną do osoby udzielającej porad). Następnie, po określonym czasie, przedstawiciel każdej z grup przedstawia wyniki przemyśleń osób pracujących z nim pozostałym uczestnikom zajęć i prowadzącemu, a wypracowane przez nich wnioski są przedmiotem dyskusji na forum wszystkich uczestników zajęć (dla porządku moderowanej przez prowadzącego). W toku tej dyskusji mogą się pojawić np. alternatywne propozycje podejścia do danego zagadnienia, polemika z zaproponowanymi rozwiązaniami, odesłanie do własnych doświadczeń zdobytych w toku działalności poradniczej.

Wariant 3.

Alternatywnie, w przypadku gdyby uczestnikami warsztatów były osoby, które już prowadzą różnymi metodami i w ramach różnych form organizacyjnych działalność w postaci nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, można zastosować przedstawiony powyżej wariant nr 2 prowadzenia zajęć, z tą jednak modyfikacją, że w ramach pracy w grupach (jeżeli są osoby z tej samej organizacji) lub samodzielnej (gdy daną organizację reprezentuje tylko jedna osoba lub w ogóle osoba ta działa indywidualnie) spisane i następnie przedstawione zostaną sposoby radzenia sobie z danym typem sytuacji problemowych stosowane w ramach działalności danego podmiotu i następnie do tego odnosić się będą wszyscy uczestnicy zajęć.

Wariant 4.

Wskazane powyżej warianty zajęć można zastosować, zmieniając nieco przedmiot dociekań, a mianowicie formułując podstawowe pytanie problemowe np. tak: „Jakie ukształtowanie zasad funkcjonowania organizacji poradniczych działających w obrębie systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest niezbędne przy zastosowaniu ograniczeń (podmiotowych i przedmiotowych) w dostępie do porad w ramach tego systemu?”.

9.2. Scenariusz 2

Cel: Podniesienie poziomu wiedzy uczestników szkolenia na temat aktualnego obrazu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, jeśli chodzi o osoby, które korzystają z tych porad, a także stworzenie bazy do refleksji na temat tego, jak na tym tle przedstawia się aktywność podmiotu świadczącego nieodpłatne

usługi doradcze, w ramach którego działa uczestnik szkolenia, jak również dostarczenie materii do przemyśleń i wniosków odnoszących się do założeń wzorcowego systemu poradnictwa prawnego i poradniczego oraz zasad działania punktów uczestniczących w takim systemie, zwłaszcza z uwzględnieniem potrzeb beneficjentów i ich profilu.

Uwagi wstępne: Z uwagi na tematykę scenariusza niezbędne jest uprzednie rzetelne merytoryczne przygotowanie się prowadzącego, w tym m.in. przestudiowanie wyników badań dotyczących beneficjentów poradnictwa prawnego i obywatelskiego opracowanych w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, zwłaszcza takich jak:

1. INPRIS, *Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*, Warszawa 2012, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/58-raport-z-analizy-danych-zastanych>;
2. *S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy*, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/60-korzystajacy-i-niekorzystajacy-z-poradnictwa-prawnego-i-obywatelskiego>;
3. *T. Schimanek (red.), Badanie poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. Wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje*, Warszawa 2013, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/81-badanie-ppio-w-polsce-wyniki-wnioski-rekomendacje>.
Konieczne też będzie opracowanie w oparciu o materiały źródłowe odpowiedniej prezentacji multimedialnej, o której mowa w dalszej części propozycji tego scenariusza zająć.

Liczba uczestników szkolenia: w zasadzie dowolna, jedynie względy praktyczne, np. rozmiary sali, w jakiej odbywa się szkolenie, ewentualnie wybranie opisanego poniżej wariantu nr 1 i związana z tym konieczność sprawdzenia wyników testów podczas szkolenia, mogą implikować zasadność ograniczenia liczby szkolonych osób. Czas trwania: 1,5–2 godziny, przy czym jest to czas trwania samego szkolenia. Dodatkowo prowadzący szkolenie musi mieć na uwadze dość czasochłonne przygotowanie materiałów niezbędnych do przeprowadzenia szkolenia (testów, prezentacji).

Przygotowania wstępne: Prócz wspomnianego niezbędnego przygotowania merytorycznego prowadzący powinien opracować arkusz zapytań typu testowego – jednak nie będzie to test sprawdzający wiedzę uczestników, nie muszą oni zatem wcześniej zdobywać niezbędnej do jego rozwiązania wiedzy, lecz test co do ich wyobrażeń na temat tego, jak przedstawia się obraz beneficjentów nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (dla osób, które nie mają praktyki w tym zakresie, lecz np. dopiero myślą o rozpoczęciu takiej działalności poradniczej), albo jak ten obraz przedstawia się w praktyce punktu poradniczego, w ramach którego dany uczestnik szkolenia działa (pozwoli to na podzielenie się przez niego

doświadczeniami z resztą uczestników szkolenia oraz pokaże mu, jak jego działalność wygląda na tle poradnictwa świadczonego przez inne podmioty).

Przykłady proponowanych pytań testowych z wariantami odpowiedzi:

1. Jak Ci się wydaje, czy w zakresie świadczonych w Polsce nieodpłatnych porad prawnych dominują sprawy z zakresu prawa¹:
 - a) administracyjnego,
 - b) karnego,
 - c) cywilnego,
 - d) pracy?

2. Wśród korzystających z nieodpłatnych porad prawnych w Polsce kobiety stanowią:
 - a) nie więcej niż 40%,
 - b) około 50%,
 - c) do 60%,
 - d) ponad 70%.

3. Wśród korzystających z nieodpłatnych porad prawnych w Polsce mieszkańcy wsi stanowią:
 - a) do 5%,
 - b) ok. 15%,
 - c) ok. 30%,
 - d) ok. 50%.

4. Głównym źródłem informacji o możliwości uzyskania nieodpłatnych porad są dla beneficjentów tych porad:
 - a) członkowie rodziny, znajomi,
 - b) urzędy administracji publicznej,
 - c) ulotki rozdawane na ulicach,
 - d) codzienna prasa.

Pytań tego typu można ułożyć 10–15, tak aby przekrojowo obejmowały najistotniejsze kwestie dotyczące profilu beneficjentów nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, ale niezbyt wiele, aby nie zniechęcić uczestników szkolenia.

Wariant 1.

Prowadzący może następnie szybko sprawdzić wyniki (najlepiej mieć wówczas wcześniej przygotowany klucz odpowiedzi) i np. osobom z trzema najbardziej zbliżonymi do realiów wynikami przyznać nagrody (np. symboliczny papierowy zabawny order albo słodycze).

¹ W przypadku warsztatów prowadzonych dla osób już zaangażowanych w działalność poradniczą formułujemy nagłówki pytań odmiennie, np.: „Czy w zakresie nieodpłatnych porad prawnych udzielanych w ramach organizacji poradniczej, w której działasz, dominują sprawy z zakresu prawa....?”.

Wariant 2.

Prowadzący nie sprawdza wyników testów, lecz prowadzi dalej warsztat, a uczestnicy mogą porównywać przedstawiane informacje wynikające z wyników badań ankietowych z zaznaczonymi przez siebie wcześniej odpowiedziami i w ten sposób samodzielnie je weryfikować.

W obydwu przedstawionych wariantach prowadzący (w tym w wariacie nr 1 już po sprawdzeniu testów) przedstawia prezentację multimedialną zawierającą najważniejsze dane dotyczące kręgu beneficjentów nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce opracowane w oparciu o badanie przeprowadzone w ramach realizacji projektu systemowego, w tym w szczególności te wymienione w uwagach wstępnych do niniejszego scenariusza zajęć. Poszczególne slajdy mogą stanowić bazę do dyskusji nad wynikami badań i danymi statystycznymi.

ROZDZIAŁ IV.

PODMIOTY ŚWIADCZĄCE USŁUGI W RAMACH PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

*Magdalena Klauze**

1. Uwagi ogólne

Mówiąc o bezpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej, najczęściej mamy na myśli zbiór niezależnych działań o mniej lub bardziej sformalizowanej postaci¹. Pomoc taką świadczą różnego rodzaju podmioty. Ich nadrzędnym celem jest zapewnienie osobom potrzebującym pomocy i wsparcia w zakresie realizacji ich praw i wykonywania ciężących na nich obowiązków. Nie ulega wątpliwości, że w celu zapewnienia szerokiego dostępu do poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz wysokiego poziomu świadczonej pomocy powinien być stworzony spójny system zbudowany z różnego rodzaju podmiotów, co zostało podkreślone w poprzednich rozdziałach. Jedynie właściwie zorganizowany system jest gwarantem zapewnienia odpowiedniej pomocy osobom wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem społecznym. Przeprowadzone badanie wskazuje bowiem, że wśród największych przeszkód w dostępie do pomocy prawnej i obywatelskiej znajdują się obawa przed wysokimi kosztami i odległość punktów świadczących pomoc². Stworzenie systemu jest więc odpowiedzią na zapotrzebowanie osób poszukujących pomocy. Pomoc taka powinna być świadczona przez szeroki krąg podmiotów. Wśród nich wyróżnić można podmioty publiczne, prywatne rozumiane jako kancelarie adwokatów i radców prawnych, organizacje pozarządowe oraz studenckie poradnie prawne zwane klinikami prawa.

* Autorka jest asystentem w Zakładzie Polityki Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Trenerka FUPP prowadząca szkolenia dla organizacji pozarządowych dotyczące upowszechniania modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, opracowanego w ramach projektu systemowego wskazanego w niniejszej publikacji.

¹ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 111.

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 140.

Realizacja projektu systemowego pozwoliła na przeprowadzenie kompleksowego badania, które stało się podstawą do sformułowania modelowych rozwiązań dla tworzonego systemu¹. Osoby poszukujące pomocy jako jej źródło najczęściej wskazują instytucje publiczne². Podmioty te, zdaniem respondentów, powinny być źródłem pomocy prawnej i obywatelskiej. Tymczasem to podmioty niepubliczne, takie jak organizacje pozarządowe, kościoły i parafie czy związki zawodowe³, świadczą najczęściej porad prawnych i obywatelskich szerokim grupom osób. Sformułowane założenia powstającego systemu stanowią więc odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne oraz wypełniają lukę, która stoi często na przeszkodzie realizacji podstawowych praw i wolności obywateli.

Ważnym etapem tworzenia zrębów polskiego systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest analiza doświadczeń zagranicznych w tym zakresie. Jak wskazują doświadczenia innych krajów europejskich, stworzenie spójnego systemu pomocy prawnej i obywatelskiej stanowi istotny element realizacji praw i wolności obywatelskich, a także przyczynia się do podnoszenia poziomu świadomości prawnej w społeczeństwie⁴. Poradnictwo bezpłatne niejednokrotnie pozwala na rozwiązanie problemów na początkowym etapie ich powstawania, co skutkować może brakiem konieczności angażowania systemu sądowego czy organów administracji. Przeprowadzone badanie wskazuje bowiem, że wiele osób potrzebujących pomocy ze względu na brak dostępu do takiego wsparcia nie podejmuje żadnych kroków, co prowadzi do spiętrzenia i nasilenia problemów⁵. Wykształcenie odpowiedniego systemu skutkuje także obniżeniem kosztów świadczonej pomocy, co potwierdzają przeprowadzone badanie i doświadczenia zagraniczne⁶. Wszystko to możliwe będzie także dzięki szerokiemu kręgowi kompetentnych podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską.

2. Instytucje poradnicze świadczące pomoc w ramach nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego – omówienie praktyki w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej

Rozwiązania systemowe regulujące problematykę bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego zostały stworzone i funkcjonują z powodzeniem w wielu krajach. Doświadczenia zagraniczne mogą być przydatne w tworzeniu takiego

¹ Badanie zostało przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych, a ich wyniki, co już wskazywano, są dostępne na stronie internetowej projektu: <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty> (20.1.2014); rozwiązania modelowe zob.: System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 1 i n.

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający..., *op. cit.*, s. 65.

³ *Ibidem*.

⁴ A. Witkowska, Zagraniczne modele..., *op. cit.*, s. 1 i n.

⁵ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający..., *op. cit.*, s. 84.

⁶ INPRIS (oprac.), Bezpłatne poradnictwo..., *op. cit.*, s. 240 i n.

systemu w Polsce. W szczególności na uwagę zasługują rozwiązania różnych państw europejskich. Mimo znaczących różnic między nimi dostrzec można pewne elementy wspólne. Pomimo że rozwiązania systemowe istniejące w wybranych państwach członkowskich UE zostały wskazane i omówione w rozdziale II, w tym miejscu warto raz jeszcze im się przyjrzeć, aby mieć pełny obraz odnoszący się do podmiotów świadczących usługi poradnicze. Poniżej opisano kilka rozwiązań, które prezentują różne podejście do problematyki bezpłatnego poradnictwa. Zaprezentowane systemy wyrosły na gruncie różnorodnych systemów prawnych, uwarunkowań geograficznych czy politycznych.

Krajem, w którym problematyka poradnictwa prawnego i obywatelskiego została uregulowana jeszcze w latach czterdziestych XX w., jest Wielka Brytania. Pierwsze rozwiązania prawne ustanowione zostały w 1949 r.¹ Obecnie kwestie bezpłatnej pomocy prawnej reguluje powołany w poprzednich rozdziałach *Access to Justice Act* (ustawa o dostępie do wymiaru sprawiedliwości) z 1999 r. Na jego mocy powołano do życia wspomnianą *Legal Services Commission* (LSC, Komisja Usług Prawnych) – instytucję, której podstawowym zadaniem jest zarządzanie systemem pomocy prawnej w Anglii i Walii. Działalność organizacji polega przede wszystkim na koordynowaniu i nawiązywaniu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz prawnikami praktykami, których zadaniem jest poradnictwo prawne i reprezentowanie przez sąd osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej². Zadania LSC to również kontrola jakości świadczonego poradnictwa oraz ponoszenie jego kosztów. Oznacza to, że osoba potrzebująca pomocy prawnej może uzyskać pomoc w postaci porady, a także reprezentowania przed sądem w sprawach związanych z popełnionym przestępstwem czy toczącym się innym postępowaniem. Działalność taka finansowana jest z budżetu ministerstwa sprawiedliwości i to ministerstwo sprawuje nad nim nadzór oraz wskazuje kierunki polityki w zakresie poradnictwa³.

Działalność LSC prowadzona jest w dwóch podstawowych gałęziach przedmiotowych. Pierwsza z nich – *Community Legal Service* (CLS, Społeczna Obsługa Prawna) – zajmuje się świadczeniem pomocy w zakresie szeroko pojętego prawa cywilnego⁴. Do podstawowych kategorii spraw należą w tym przypadku zagadnienia z zakresu spraw rodzinnych, zasiłków, spraw mieszkaniowych czy zadłużenia⁵, ale także prawo azylowe i imigracyjne oraz kwestie związane z edukacją i zatrudnieniem⁶. Zadania CLS realizowane są poprzez działalność *Community Legal Advice* (CLA, Społeczne Porady Prawne) – instytucję posiadającą kilka oddziałów poradniczych świadczących pomoc prawną osobom niezamożnym. Są to niejednokrotnie pierwsze punkty, w których osoba potrzebująca może uzyskać pomoc.

¹ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 1.

² *Ibidem*, s. 2.

³ *Ibidem*, s. 3.

⁴ *Ibidem*, s. 4.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Więcej informacji o działaniach CLS znaleźć można na stronie internetowej ministerstwa sprawiedliwości Wielkiej Brytanii, <http://www.justice.gov.uk/> (22.2.2014).

Druga instytucja, zajmująca się pomocą w sprawach karnych, to wyrażenie przywołane w rozdziale II *Criminal Defence Services* (CDS, Obsługa prawna w sprawach karnych). Pomoc prawna w tym przypadku obejmuje poradnictwo, reprezentację przed sądami różnego szczebla oraz dyżury prawników na posterunkach policji i w sądach¹.

Pomoc taka świadczona jest osobom zatrzymanym, podejrzanym i oskarżonym. Oznacza to, że na każdym etapie postępowania osoba potrzebująca może liczyć na obecność prawnika przy przygotowywaniu linii obrony, podczas przesłuchania czy innych czynności podejmowanych w toku postępowania karnego. Dodatkowym aspektem działalności LSC jest zapewnienie oskarżonym o popełnienie przestępstwa obrony w postępowaniu sądowym. Pomoc taka świadczona jest przez *Public Defender Service* (publiczny obrońca) – prawników praktyków dostępnych, w razie potrzeby, przez całą dobę. Finansowana jest ona poprzez ustalenie stałego, zryczałtowanego wynagrodzenia.

Tak zorganizowany system bezpłatnej pomocy prawnej pozwala z jednej strony na pomoc w szerokim zakresie spraw karnych i cywilnych na różnym etapie postępowania. Z drugiej – dzięki przyjętym rozwiązaniom możliwa jest pomoc licznym grupom osób, w tym także wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem społecznym. W wielu przypadkach profesjonalna pomoc nie byłaby dostępna dla wielu potrzebujących.

Inne rozwiązanie przyjęte w Niemczech. Jest ono pod wieloma względami wyjątkowe. Nie przewiduje centralnej instytucji sprawującej nadzór nad świadczeniem pomocy prawnej, a pomoc ta świadczona jest wyłącznie przez zawodowych prawników².

Co ważne, wspomniana pomoc nie jest ograniczona do z góry określonego zakresu przedmiotowego. Rozwiązanie niemieckie nie zakłada także pomocy na etapie przedsądowym. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w Niemczech ubezpieczenia od kosztów usług prawnych są najbardziej rozpowszechnione. Powoduje to, że udział państwa w organizacji i finansowaniu systemu nie jest tak niezbędny jak w innych krajach³. Nie oznacza to jednak, że bezpłatna pomoc nie jest w ogóle świadczona. Jej udzielanie określają dwa akty prawne – ustawa w zakresie doradztwa i reprezentacji⁴ oraz niemiecki Kodeks postępowania cywilnego⁵.

Jak już wspomniano, system niemiecki nie jest administrowany centralnie. Nie są także podejmowane próby upowszechnienia dostępu do tego typu usług. Nie możemy więc mówić o istnieniu systemu bezpłatnej pomocy prawnej, a poradnictwo takie świadczone jest niemal wyłącznie przez profesjonalnych prawników.

Przed wprowadzeniem rozwiązań ustawowych pierwszym miejscem poszukiwania pomocy w Niemczech były sądy⁶. Do 1980 r. obejmowała ona jedynie pomoc

¹ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 342.

² *Ibidem*, s. 361.

³ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 29.

⁴ Gesetz über Rechtsberatung und Vertretung für Bürger mit geringem Einkommen – ustawa z 18.6.1980 r.

⁵ Zivilprozessordnung (ZPO) – ustawa z 30.1.1877 r.

⁶ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 29.

na etapie toczącego się postępowania sądowego¹. Po wprowadzeniu wspomnianej ustawy w zakresie doradztwa i reprezentacji w granice wsparcia włączono także wcześniejsze etapy poszukiwania pomocy prawnej. Pomoc prawna jest jednak świadczona głównie przez profesjonalnych prawników. Osoba potrzebująca może złożyć w sądzie wniosek o jej przyznanie. Jeśli informacja odpowiednich komórek sądu nie jest wystarczająca, poradnictwo udzielane jest przez prawników na podstawie odpowiednich umów. Prawnicy udzielać mogą także wstępnych konsultacji w sprawie. Na uwagę zasługuje fakt, że profesjonalisci mają niewielkie możliwości odmowy prowadzenia powierzonych im spraw. W wielu przypadkach skutkować ona może pociągnięciem ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej. Rozwiązanie takie częściowo przypomina polski wniosek o przyznanie pełnomocnika z urzędu. Zakłada bowiem działanie profesjonalnego prawnika po złożeniu odpowiedniego wniosku. Różnica polega na umożliwieniu takiej pomocy także na etapie przedsądowym.

Wyjątkiem na niemieckiej mapie pomocy prawnej są dwa landy: Hamburg i Brema. Utworzono tam centra porad prawnych jako odpowiedź na zapotrzebowania społeczne². Pomoc w takich centrach również jest świadczona przez prawników. Rozwiązanie to jest jednak często uważane za niepraktyczne i zbyt kosztowne.

Najbardziej rozwinięty w Europie system bezpłatnej pomocy prawnej funkcjonuje w Holandii. Na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka³ oraz Konstytucji Królestwa Holandii⁴ każdy obywatel ma prawo dostępu do sądu. Oznacza to, że prawo holenderskie zapewnia obywatelom, którzy nie są w stanie samodzielnie pokryć kosztów pomocy prawnej, bezpłatne poradnictwo. Obecnie funkcjonujący system, powołany przepisami z 1994 r., zarządzany jest – jak już wskazywano – przez *Legal Aid Board* (Rada Pomocy Prawnej). Zadaniem tej instytucji jest organizacja i monitorowanie pomocy prawnej. Pełni ona także funkcje doradcze wobec ministerstwa sprawiedliwości⁵.

Holenderski system bezpłatnej pomocy prawnej składa się z dwóch szczebli. Pierwszy – *Legal Services Counters* (punkty obsługi prawnej) – jest punktem pierwszego kontaktu dla wszystkich poszukujących pomocy. Obecnie działa 30 takich punktów. Drugi tworzą prawnicy – praktycy i mediatorzy – którzy zajmują się sprawami trudnymi lub zawiłymi⁶.

W tym miejscu zauważyć należy, że w przypadku punktów obsługi prawnej funkcję doradców pełnić mogą także osoby niebędące prawnikami.

Dodatkową formą świadczenia pomocy prawnej w Holandii jest serwis internetowy pozwalający na zdobycie podstawowych informacji prawnych⁷. Aplikacja

¹ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 363.

² *Ibidem*.

³ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 3.9.1953 r. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę 19.1.1993 r. Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako: EKPCZ.

⁴ Konstytucja Królestwa Holandii z 28.3.1814 r.

⁵ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 18.

⁶ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 353.

⁷ Serwis dostępny jest pod adresem: www.rechtwijzer.nl (22.2.2014).

pozwała na zapoznanie się z wszystkimi możliwymi rozwiązaniami problemu prawnego w sprawach z dziedziny prawa rodzinnego, konsumenckiego czy administracyjnego. Powstała ona w oparciu o najczęściej spotykane problemy prawne. Serwis internetowy stanowi doskonałe uzupełnienie dobrze zorganizowanego systemu. Stanowić on może także doskonałe źródło powszechnie dostępnej wiedzy, ułatwiające funkcjonowanie każdego systemu pomocy prawnej – także polskiego.

Zupełnie inne wyzwania wynikają ze specyfiki podziału administracyjnego oraz różnorodności etnicznej i językowej Belgii. Istnienie autonomicznych regionów, a także posługiwanie się przez obywateli tego kraju aż czterema językami wymaga odmiennego spojrzenia na problematykę poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Wszystko to sprawia, że tworzenie i organizacja spójnego systemu są niezwykle utrudnione. Na poziomie federalnym uchwalono w 1998 r. ustawę o pomocy prawnej. Pomoc taka jest także świadczona na poziomie regionalnym przez organizacje społeczne¹. Tradycyjnie bezpłatne poradnictwo prawne związane było nieodłącznie z działalnością charytatywną profesjonalnych prawników². Począwszy od 1998 r., pomoc prawna na etapie przedsądowym jest także świadczona przez *Commission for Legal Aid* (Komisję Pomocy Prawnej), a pomoc sądowa przez *Bureau for Legal Aid* (Urząd Pomocy Prawnej)³. Oba te podmioty działają w poszczególnych dystryktach poprzez lokalne biura. Ich dodatkowym zadaniem jest wspieranie współpracy z innymi organizacjami świadczącymi bezpłatną pomoc prawną, w tym z organizacjami pozarządowymi⁴.

Komisja Pomocy Prawnej świadczy pomoc ograniczoną do podstawowych zadań sprowadzających się do przekazywania informacji prawnej⁵. Oznacza to, że pomoc przez nią oferowana nie obejmuje sporządzania pism procesowych czy umów. Taką działalnością zajmują się często organizacje społeczne specjalizujące się w konkretnym rodzaju problemów.

Pomoc w postępowaniach przed sądami świadczona przez Urząd Pomocy Prawnej udzielana jest osobom, którym zła sytuacja materialna nie pozwala na sfinansowanie pomocy samodzielnie⁶.

Własny system pomocy prawnej ma także Chorwacja. Uchwalona 1.2.2009 r. ustawa o bezpłatnej pomocy prawnej stworzyła podwaliny kompleksowego systemu, który zapewniałby poradnictwo dla osób o niskim statusie materialnym⁷. Na system składają się ministerstwo sprawiedliwości oraz 20 powołanych do tego celu biur regionalnych. Zgodnie z postanowieniami wspomnianej ustawy pomoc prawną w ramach systemu świadczyć mogą adwokaci, stowarzyszenia, związki zawodowe

¹ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 343.

² A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 7.

³ *Ibidem*.

⁴ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 344.

⁵ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 7.

⁶ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 346.

⁷ *Ibidem*, s. 349.

oraz działające przy wydziałach prawa kliniki prawa¹. Ustawa zakłada także dbałość o wysoką jakość poradnictwa oraz przewiduje sankcje za nieprawidłowości w działaniu prawników i doradców.

We Francji problematyka bezpłatnego poradnictwa prawnego także została uregulowana przepisami rangi ustawowej. Ustawa z 10.7.1991 r. przewiduje szeroki zakres pomocy już na etapie przedsądowym². Zakłada informację o przysługujących prawach i obowiązkach, pomoc w sporządzaniu pism, udzielanie porad prawnych oraz wsparcie w procedurach przedsądowych. Pomoc taka świadczona jest przez *Conseil departamental de l'accès au droit* (biura pomocy prawnej – CDAD) na wniosek osoby zainteresowanej³.

Pomoc prawną zapewniają także *Maisons de Justices et du droit* (domy sprawiedliwości i prawa). Ponadto bezpłatne poradnictwo organizowane jest przez liczne organizacje pozarządowe.

Zaprezentowane rozwiązania stanowią przykład różnego podejścia do problematyki bezpłatnego poradnictwa prawnego. Przyjęte formy organizacji systemu wynikają ze zróżnicowanych doświadczeń oraz potrzeb obywateli poszczególnych krajów. Mogą jednak stanowić doskonałą inspirację dla systemu tworzonego w Polsce. Na szczególną uwagę zasługują te rozwiązania, które zakładają szeroki krąg podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską. W kontekście tworzenia spójnego systemu w Polsce warto czerpać inspirację z rozwiązań zakładających udział organizacji pozarządowych – także tych, w których funkcję doradców pełnią osoby bez wykształcenia prawniczego (jak w Wielkiej Brytanii czy Holandii). Analiza rozwiązań europejskich każe również wnioskować, że systemy bazujące wyłącznie na działalności profesjonalnych prawników jedynie częściowo pokrywają zapotrzebowanie społeczne. Nie byłyby one przydatne w Polsce, gdzie nie istnieje system dobrowolnych ubezpieczeń pokrywających koszty pomocy prawnej. Doświadczenia zagraniczne potwierdzają przekonanie, że podstawową wartością wszelkich systemów jest dostępność pomocy już na etapie przedsądowym. Ponadto przyjęte rozwiązania wskazują dobitnie, że tylko spójny i centralnie koordynowany system zapewnia szeroką dostępność pomocy prawnej osobom niezamożnym. Pozwala także na realizację jednego z podstawowych praw, tj. prawa do sądu⁴.

3. Podmioty świadczące usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Jak już wspomniano w rozdziale II, tworzenie spójnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie oznacza, że bezpłatna pomoc w tym zakresie nie jest w Polsce dostępna. Jest ona organizowana przez liczne podmioty, których głównym celem

¹ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 14.

² INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 382.

³ A. Witkowska, *Zagraniczne modele...*, *op. cit.*, s. 54.

⁴ Art. 6 ust. 1 EKPCz.

jest zapewnienie osobom potrzebującym wsparcia w zakresie realizacji ich praw i wykonywania ciążących na nich obowiązków¹. Organizacja tych działań w formie dobrze zarządzanego systemu pozwoli jednak na ujednoczenie podejmowanych działań oraz zachowanie wysokiego poziomu świadczonych usług. Podmioty świadczące pomoc prawną i obywatelską to podmioty publiczne, prywatne, organizacje pozarządowe oraz studenckie poradnie prawne zwane klinikami prawa. W dalszej części rozdziału podzielone one zostały na dwie grupy – podmioty publiczne i podmioty niepubliczne – w celu wskazania zakresu podmiotowego i przedmiotowego świadczonego poradnictwa.

3.1. Zakres usług poradniczych świadczonych przez podmioty publiczne

Obecnie jednym z podstawowych rodzajów podmiotów świadczących szeroko rozumianą pomoc prawną i obywatelską są podmioty publiczne. Badanie prowadzone w ramach realizacji projektu systemowego wskazują, że to właśnie one są pierwszym miejscem poszukiwania pomocy w ważnych życiowych problemach². Wynika to często z braku wiedzy o innych placówkach, w których pomoc taką można uzyskać. Mówiąc o podmiotach publicznych, tak naprawdę mówimy o całej grupie zróżnicowanych instytucji, wśród których najistotniejszą rolę odgrywają regionalne (gminne, powiatowe) ośrodki pomocy społecznej oraz centra pomocy rodzinie³. W ramach swojej działalności świadczą one pomoc różnego rodzaju: psychologiczną, pedagogiczną, a także prawną i obywatelską. Szczególnie duże znaczenie instytucje te mają w miejscach, gdzie dostęp do innych podmiotów jest ograniczony lub wręcz niemożliwy. Instytucje te zgodnie z obowiązującym prawem finansowane są ze środków publicznych różnego szczebla.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 PomSpołU: „pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Artykuł 36 pkt 2 lit. g PomSpołU wskazuje poradnictwo specjalistyczne jako jedną z niepieniężnych form udzielania wsparcia potrzebującym. Ma ono postać poradnictwa prawnego, psychologicznego i rodzinnego, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód⁴. Ustawa o pomocy społecznej określa także zakres świadczonego poradnictwa prawnego. Obejmuje ono udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów⁵. Dodatkowo wskazać należy, że do zadań powiatowych centrów pomocy rodzinie zalicza się także pomoc świadczoną uchodźcom. Pomoc prawna

¹ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 127.

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 140.

³ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 19.

⁴ Art. 46 pkt 1 PomSpołU.

⁵ Art. 46 pkt 2 PomSpołU.

świadczona przez ośrodki pomocy społecznej jest jednak jedynie jedną z form działalności tych podmiotów i stanowi niejako uzupełnienie wachlarza zadań określonych we właściwych przepisach. Podobny charakter ma pomoc świadczona przez Państwową Inspekcję Pracy (PIP). Jest to podmiot, którego działalność reguluje ustawa z 13.4.2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy¹. W zakresie poradnictwa prawnego ustawa wskazuje kilka podstawowych zadań, m.in.: udzielanie porad służących ograniczaniu zagrożeń dla życia i zdrowia pracowników, a także w zakresie przestrzegania prawa pracy (art. 10 pkt 7 lit. e PIPU), wnoszenie powództw, uczestnictwo w postępowaniach przed sądem pracy w sprawach o ustalenie stosunku pracy za zgodą osoby zainteresowanej (art. 10 pkt 11 PIPU), jak również udzielanie informacji o minimalnych warunkach zatrudnienia pracownika określonych w obowiązujących przepisach (art. 10 pkt 13 PIPU).

Jednym z rodzajów świadczonych porad są porady prawne. Dotyczą one przede wszystkim zagadnień związanych ze stosunkiem pracy, wynagrodzeniem oraz uprawnieniami pracowniczymi wynikającymi z Kodeksu pracy. Państwowa Inspekcja Pracy może także udzielać pomocy o charakterze technicznym, tj. związanej z bezpieczeństwem i higieną pracy. Na uwagę zasługuje fakt, że poszczególne oddziały PIP udzielają porad nie tylko poprzez osobisty kontakt z zainteresowanym, ale dają również możliwość uzyskania pomocy drogą telefoniczną. Państwowa Inspekcja Pracy w roku 2012 udzieliła 132 tys. porad, w tym prawie 981 tys. prawnych (79,6%) i ponad 251 tys. technicznych (20,4%)².

Kolejnym przykładem instytucji, w której praca poradnicza stanowi tylko jeden z aspektów działalności, są ośrodki pomocy pokrzywdzonym przestępstwem. W ramach realizowanego przez Ministerstwo Sprawiedliwości przedsięwzięcia finansowanego głównie z funduszy Unii Europejskiej organizowana jest Sieć Pomocy Ofiarom Przestępstw. Celem tego projektu jest zapewnienie wsparcia prawnego i psychologicznego osobom pokrzywdzonym przestępstwem dzięki wykorzystaniu dostępnej już bazy lokalowej i zasobów. Zapewnienie kompleksowej pomocy wymaga oczywiście współpracy różnego rodzaju podmiotów: organów administracji, wymiaru sprawiedliwości, policji czy samorządów prawniczych. Koordynacją takiego współdziałania mają się zajmować ośrodki pomocy dla osób pokrzywdzonych przestępstwem. Funkcjonują one w każdym z 16 województw.

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 404 ze zm., dalej jako: PIPU.

² Sprawozdanie z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2012 r., http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/12/spraw_12.htm (22.2.2014). Przez porady techniczne należy rozumieć porady dotyczące problematyki zawartej w dziale dziesiątym Kodeksu pracy, w tym m.in.: wymagań dotyczących obiektów budowlanych, pomieszczeń pracy i pomieszczeń higieniczno-sanitarnych, przepisów określających minimalne wymagania z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy dla różnych stanowisk pracy, organizacji szkoleń BHP dla pracowników, organizacji profilaktycznej opieki lekarskiej nad pracownikami, wypadków przy pracy oraz związanej z nimi dokumentacji, postępowania w przypadku stwierdzenia podejrzenia choroby zawodowej, obowiązków pracodawcy w przypadku rozszerzenia zakresu działalności oraz zakończenia budowy obiektów budowlanych, w których planuje organizować stanowiska pracy. Informacje pochodzą ze strony internetowej Państwowej Inspekcji Pracy – Okręgowego Inspektoratu we Wrocławiu: http://www.wroclaw.oip.pl/informacje_z_dzialalnosci/informacje_dla_pracownika/jak_zlozyc_skarge.php# (20.5.2014).

Pomoc prawna oferowana przez ośrodki polega na udzielaniu informacji prawnych w odniesieniu do konkretnych przypadków. Może być ona także świadczona z wykorzystaniem metod komunikacji na odległość: telefonu, poczty zwykłej i elektronicznej czy innych technik internetowych. Dodatkowym źródłem informacji jest stworzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości serwis internetowy www.pokrzywdzeni.gov.pl, którego integralną częścią są poradniki i informacje dla zainteresowanych osób poszukujących pomocy.

Zdecydowanie inny charakter ma pomoc świadczona przez biura obsługi interesantów w sądach powszechnych. Do podstawowych zadań biur należą: kierowanie interesantów do właściwych komórek organizacyjnych sądu, opieka nad świadkami i pokrzywdzonymi, przekazywanie informacji o zasadach wszczęcia, wymaganych dokumentach czy kosztach postępowania, a także przekazywanie formularzy sądowych i wzorów pism¹. Są one powoływane na podstawie zarządzeń prezesów sądów na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 23.2.2014 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych² – wydanego na podstawie przepisów ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych³. Docelowo biura obsługi interesantów mają być powołane we wszystkich sądach powszechnych⁴. W tym miejscu należy podkreślić, że udzielane przez te ośrodki informacje nie mają charakteru porad prawnych.

Obowiązujący w Polsce system prawny przewiduje także funkcjonowanie podmiotów publicznych, których głównym zadaniem jest świadczenie pomocy prawnej oraz udzielanie porad obywatelskich. Do kręgu takich podmiotów zaliczyć należy rzeczników konsumentów. Jednym z zadań samorządu na szczeblu powiatu jest ochrona praw konsumentów. Zasady wyodrębniania i zadania rzeczników praw konsumenckich określa ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵. Do podstawowych ich zadań należą: zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów, składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami urzędu, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi⁶. Ponadto rzecznik konsumentów może wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów⁷. Swoje zadania realizuje poprzez udzielanie porad osobiście i telefonicznie, sporządzanie właściwych pism i dokumentów, przygotowywanie interpretacji przepisów czy prowadzenie mediacji. W roku

¹ Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23.2.2007 r. – Regulamin urzędowania sądów powszechnych, tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 259.

² *Ibidem*.

³ Ustawa z 27.7.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 427 ze zm.

⁴ M. Pańków, Raport z badania..., *op. cit.*, s. 3–5.

⁵ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej jako: OchrKonkurU.

⁶ Art. 42 pkt 1 OchrKonkurU.

⁷ Art. 42 pkt 2 OchrKonkurU.

2012 rzecznicy praw konsumentów udzielili łącznie 444 391 porad¹. Najczęściej dotyczyły one spraw z zakresu usług telekomunikacyjnych.

Ponadto do kręgu podmiotów publicznych włączyć należy powołane do wsparcia obywateli urzędy centralne, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka czy Rzecznik Praw Ubezpieczonych².

Rzecznik Praw Obywatelskich to jedna z najstarszych instytucji powołanych w celu ochrony praw i wolności obywatelskich. Ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich określa uprawnienia i zasady działania rzecznika³. Od początku istnienia urzędu, w latach 1988–2012, do Rzecznika Praw Obywatelskich wpłynęło ogółem 1 221 019 spraw (średnio ok. 50 tys. rocznie)⁴. Jego działalność najczęściej prowadzona jest na podstawie wniosków osób zainteresowanych. Są one wolne od opłat i nie wymagają szczególnej formy. Ponadto ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich daje mu możliwość podejmowania czynności z urzędu. Podstawy do takiego działania niejednokrotnie czerpane są z informacji publikowanych w mediach. Rzecznik bada także, czy wskutek działania organów, organizacji lub instytucji nie nastąpiło naruszenie prawa lub zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej, zwłaszcza gdy podmioty te zobowiązane były do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela. Rzecznik Praw Obywatelskich realizuje swoje uprawnienia także poprzez wystąpienia do właściwych organów. Dzieje się tak wtedy, gdy jego działalność oraz wpływające do niego sprawy wskazały nie tylko na błędy w stosowaniu prawa, lecz wręcz wadliwość samego prawa. Rzecznik może także sporządzać wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności aktów normatywnych z przepisami wyższego rzędu lub Konstytucją albo przystąpić do postępowania przed Trybunałem wszczętego w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej. Ponadto RPO ma prawo wnosić skargi kasacyjne do Naczelnego Sądu Administracyjnego, skargi do wojewódzkich sądów administracyjnych, przystępować do postępowania przed sądami powszechnymi i administracyjnymi.

Nieco inne zadania stoją przed Rzecznikiem Praw Pacjenta. Instytucja ta została powołana do życia ustawą z 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁵. Podstawowe zadania w tym przypadku to: prowadzenie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe prawa pacjentów, opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony praw pacjenta, występowanie do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę aktów prawnych w zakresie ochrony praw pacjenta, współpraca z organami władzy publicznej w celu zapewnienia pacjentom przestrzegania ich praw, współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi

¹ Sprawozdanie „Działania powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2012”, http://www.uokik.gov.pl/rzeczniczy_konsumentow.php (23.2.2014).

² INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 127 i n.

³ Ustawa z 15.7.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.

⁴ Dane dostępne na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: <http://www.brpo.gov.pl/pl/content/dzialalnosc-rzecznika-praw-obywatelskich> (22.3.2014).

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 159 ze zm., dalej jako: PrPacjent.

i zawodowymi, do których celów statutowych należy ochrona praw pacjenta, analiza skarg pacjentów w celu określenia zagrożeń i obszarów w systemie ochrony zdrowia wymagających naprawy¹. Na wniosek osoby zainteresowanej Rzecznik Praw Pacjenta może wszcząć postępowanie wyjaśniające, którego celem jest ustalenie, czy doszło do naruszenia praw pacjentów. W jego wyniku sprawa może zostać podjęta lub przekazana właściwemu organowi. Istnieje także możliwość wskazania wnioskodawcy przysługujących środków prawnych. W 2012 r. w Biurze Rzecznika odnotowano 63 913 zgłoszeń².

Do ochrony interesów osób ubezpieczonych powołano do życia instytucję Rzecznika Ubezpieczonych. Na podstawie ustawy z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych³ reprezentuje on interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych i uczestników pracowniczych programów emerytalnych. W ramach bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego działalność Rzecznika Ubezpieczonych polega na rozpatrywaniu indywidualnych skarg oraz stwarzaniu możliwości polubownego rozstrzygnięcia sporów. Dodatkowym aspektem jest działalność edukacyjna. Na wniosek osoby zainteresowanej lub właściwego organu może on także występować do podmiotów takich jak zakłady ubezpieczeń, towarzystwa emerytalne, a także Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych o udzielenie wyjaśnień. Do Rzecznika Ubezpieczonych w 2012 r. wpłynęły 15 273 pisemne skargi zgłaszane w indywidualnych sprawach ubezpieczeniowych⁴.

Uznać w tym miejscu należy, że wszystkie wymienione podmioty powinny stać się istotnym elementem tworzonego systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Podkreśla się jednak, że ze względu na odrębne źródła finansowania nie powinny one mieć możliwości sięgania po środki przeznaczone na realizację zadań poradniczych w ramach zorganizowanego systemu. W związku z tym instytucje te miałyby charakter wspomagający i uzupełniający. W tym miejscu rodzą się jednak pewne wątpliwości związane z funkcjonowaniem podmiotów publicznych w systemie. Podstawowe zagrożenie wynika z charakteru działalności tych podmiotów. Poradnictwo prawne i obywatelskie jest najczęściej jednym z wielu zadań podmiotu. Oznacza to, że nie może być mowy o traktowaniu poradnictwa priorytetowo. Można więc wnioskować, że udzielana pomoc prawna i obywatelska odbiegać będzie poziomem od poradnictwa świadczonego przez podmioty powołane wyłącznie do takiej działalności. Ze względu na różnorodność sfer aktywności podmiotów publicznych poziom przygotowania osób udzielających porad może być niewystarczający. Wszystko to rodzić może daleko idące problemy. Szczególnie w przypadku stwier-

¹ Art. 47 PrPacjent.

² Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta za rok 2012, wersja przyjęta przez Radę Ministrów, <http://www.bpp.gov.pl/dok/sprawozdania/sprawozdanie2012.pdf> (22.3.2014).

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 290 ze zm.

⁴ Sprawozdanie Rzecznika Ubezpieczonych za rok 2012, http://www.rzu.gov.pl/files/21202_5287_Sprawozdanie_Rzecznika_Ubezpieczonych_za_rok_2012.pdf (22.3.2014).

dzenia niskiego poziomu usług poradniczych powstaje pytanie dotyczące dalszego funkcjonowania danego podmiotu w systemie. Analizując założenia tworzonego modelu w zakresie certyfikacji, podmiot taki powinien zostać wyłączony z działalności w ramach systemu. Problem jednak polega na tym, że działalność ta najczęściej wynika z zadań ustawowych, stąd nie może zostać wyłączona – nawet w przypadku stwierdzenia niskiej jakości.

Nie ulega jednak wątpliwości, że wyłącznie spójny i dobrze zorganizowany system zbudowany zarówno z podmiotów publicznych, jak i prywatnych będzie w stanie zapewnić właściwą dostępność i maksymalną efektywność poradnictwa.

3.2. Zakres usług poradniczych świadczonych przez podmioty niepubliczne

Ważnym elementem tworzonego systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinny być podmioty niepubliczne. Niejednokrotnie pomoc świadczona przez tego typu instytucje jest podstawą ich działania i zasadniczym celem funkcjonowania. Mówiąc o podmiotach niepublicznych, mamy na myśli zróżnicowaną grupę instytucji. Będą to zarówno podmioty prywatne, jak i organizacje pozarządowe i kliniki prawa.

Jako podmioty prywatne należy rozumieć kancelarie adwokatów i radców prawnych, a także firmy doradztwa prawnego¹. Kancelarie to podmioty świadczące profesjonalną pomoc prawną zapewnianą przez adwokatów i radców prawnych, jest to jednak w głównej mierze pomoc odpłatna. Możliwość odpłatnego skorzystania z usług profesjonalistów jest dostępna na każdym etapie sprawy – od jej fazy początkowej do postępowania przed sądami różnego szczebla. Zadaniem profesjonalnych pełnomocników jest reprezentowanie klientów zgodnie z zasadami zawartymi w przepisach oraz regułami określonymi przez ramy etyczne. Zasady wykonywania zawodu oraz uprawnienia adwokatów i radców prawnych określają przepisy rangi ustawowej².

W ostatnich latach zaczęły powstawać i funkcjonują na rynku usług prawnych obok kancelarii adwokackich i radcowskich firmy świadczące odpłatnie usługi prawne. Jak w każdej gałęzi usług firmy doradztwa prawnego istnieją w różnych rozmiarach i strukturach organizacyjnych. Począwszy od małych biur działających na niewielkim obszarze, najczęściej miejskim, na firmach zbudowanych z od kilku do dziesiątków oddziałów, obejmujących teren całego kraju skończywszy. W podmiotach tego typu pomoc świadczą absolwenci studiów prawniczych, którzy nie zawsze zdobyli tytuł zawodowy adwokata czy radcy prawnego. Podstawy działania tego typu firm różnią się od podstaw działania kancelarii adwokackich i radcowskich. Konsekwencją jest inny zakres działania tych podmiotów.

¹ *Ibidem*.

² Zasady wykonywania zawodu adwokata określa Prawo o adwokaturze. Zasady wykonywania zawodu radcy prawnego określa ustawa o radcach prawnych.

Główny trzon systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinny stanowić organizacje pozarządowe. Fundacje i stowarzyszenia chcące udzielać pomocy prawnej i obywatelskiej w ramach tworzonego systemu muszą wykonywać tę działalność w ramach określonych przez cele statutowe. Wyróżnić można dwa podstawowe typy tego rodzaju podmiotów. Kryterium podziału stanowi rodzaj, zakres świadczonej pomocy.

Po pierwsze wyróżnia się więc podmioty świadczące pomoc licznym grupom beneficjentów w szerokim zakresie problemów i zagadnień. Instytucje takie zajmują się udzielaniem bezpłatnych porad prawnych wszystkim, którzy takiej pomocy potrzebują, a w szczególności osobom wykluczonym lub zagrożonym wykluczeniem społecznym. Porady świadczone przez tego typu organizacje są niejednokrotnie jedynym źródłem wiedzy o przysługujących tym osobom prawach oraz o ciężących na nich obowiązkach¹.

Drugą grupę stanowią podmioty świadczące pomoc o charakterze specjalistycznym. Ta forma poradnictwa może dotyczyć specyficznej grupy osób, do której jest kierowana (np. osoby niepełnosprawne, ofiary przemocy w rodzinie), lub szczególnego rodzaju spraw czy problemów, którego dotyczy (np. dostęp do świadczeń medycznych czy sprawy związane z problematyką uzależnień). W tym przypadku należy precyzyjnie określić kryteria funkcjonowania tego typu organizacji, uwzględniające specyfikę funkcjonowania organizacji świadczącej poradnictwo specjalistyczne.

Przykładem organizacji pozarządowej, której podstawowym celem działania jest świadczenie pomocy prawnej i obywatelskiej jest, przedstawiony w rozdziale I Związek Biur Porad Obywatelskich. Jest to ogólnopolskie stowarzyszenie niezależnych organizacji. Udzielają one informacji o przysługujących obywatelom prawach i ciężących na nich obowiązkach, tak aby byli w stanie samodzielnie rozwiązywać swoje problemy. Polskie biura stworzone zostały na wzór rozwiązań brytyjskich (*Citizens Advice Bureaux*)². Zgodnie z zasadami pracy biur doradcami nie muszą być osoby o wykształceniu prawniczym. Związek stworzył katalog podstawowych standardów świadczenia pomocy prawnej. Należą do nich dostępność biura i informacji dla klienta, profesjonalny personel BPO, udział wolontariuszy w pracy BPO, system informacyjny zbudowany z centralnego i lokalnego systemu informacji, udzielanie porad wg jednolitego systemu oraz dokumentacja wg jednolitego wzoru.

Związek Biur Porad Obywatelskich określa także zespół zasad, którymi mają się kierować wszystkie biura. Są to: bezpłatność, bezstronność, otwartość dla wszystkich, poufność, niezależność, aktualność i rzetelność informacji, a także samodzielność klienta³.

Wyjątkowy charakter mają studenckie poradnie prawne, o których mowa w rozdziale I, zwane także klinikami prawa, które działają na wydziałach prawa wyższych

¹ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 168–176.

² Informacje dostępne na stronie internetowej Związku Biur Porad Obywatelskich pod adresem: http://zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/kim_jestesmy/historia/ (22.3.2014).

³ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 325.

uczelni. Działalność klinik stanowi odpowiedź na potrzebę łączenia teorii w nauczaniu prawa z przekazywaniem umiejętności praktycznych. Studenci mają więc możliwość zapoznania się z zasadami pracy prawników jeszcze na etapie edukacji uniwersyteckiej. Podstawą działalności klinik prawa jest umożliwienie studentom poszerzania kompetencji w bezpiecznych warunkach, tj. pod okiem i merytorycznym nadzorem nauczycieli akademickich¹.

Jednym z podstawowych celów edukacji klinicznej jest więc niesienie pomocy prawnej ludziom niezamożnym. W ten sposób zarówno wypełnia się niezmiernie ważną misję społeczną, jak i kształtuje wśród przyszłych adeptów sztuki prawniczej świadomość traktowania zawodu prawniczego w kategoriach służby publicznej. Studenci mają możliwość poznania problemów społecznych, dzięki czemu wśród przyszłych prawników wzrasta stopień wrażliwości na kwestie naruszania praw człowieka².

Drugim ważnym celem jest udoskonalenie procesu kształcenia studentów prawa poprzez kontakt z praktyką stosowania prawa w relacjach z klientami i ich rzeczywistymi problemami, nie zaś tylko z teorią. Jest to doskonale połączenie kształcenia dydaktycznego ze zdobywaniem umiejętności praktycznych³.

Studenci w klinikach prawa udzielają porad prawnych osobom niezamożnym zgodnie z określonymi zasadami. Reguły te zawarte zostały w spisanych przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych „Standardach działalności Uniwersyteckich Poradni Prawnych”⁴. Do podstawowych zasad działania klinik prawa należą: zapewnienie wysokiej jakości świadczonej pomocy, nadzór merytoryczny kadry naukowej nad pracą studentów, nieodpłatność świadczonej pomocy, poufność, pomoc osobom niezamożnym, obowiązek ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej działalności poradni oraz przygotowywanie sprawozdań z działalności.

Nad działalnością studenckich poradni prawnych w Polsce czuwa Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Jej podstawowe cele to wspieranie klinik prawa, współpraca międzynarodowa, organizacja szkoleń, warsztatów i seminariów, zbieranie i przetwarzanie danych statystycznych dotyczących działalności poradni, a także propagowanie idei pomocy pranej osobom ubogim.

Wszystkie opisane podmioty niepubliczne prowadzą działalność poradniczą od wielu lat i odnoszą sukcesy. Bogate doświadczenie tych organizacji oraz wypracowane zasady działania mogą się przyczynić do zapewnienia efektywności tworzonego systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Z tego powodu to podmioty niepubliczne powinny stanowić trzon tworzonego systemu.

¹ M. Szewczyk, Refleksja na temat kształcenia prawniczego, [w:] D. Łomowski (red. prow.), *Studencka Poradnia Prawna...*, op. cit., s. XVIII–XX.

² D.F. Chavkin, *Clinical Legal Education. A Textbook for Law School Clinical Programs*, Anderson Publishing Co. Cincinnati, Ohio 2002, s. 1–2.

³ *Ibidem*.

⁴ Standardy dostępne na stronie internetowej FUPP, <http://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/standardy> (22.3.2014).

4. Podmioty świadczące poradnictwo – propozycje rozwiązań modelowych

Realizacja projektu systemowego pozwoliła na przeprowadzenie kompleksowego badania, które stało się podstawą do sformułowania modelowych rozwiązań dla tworzonego systemu. Jednym z najważniejszych problemów było wskazanie kręgu usługodawców mogących świadczyć pomoc prawną i obywatelską w ramach finansowanego przez państwo systemu. Prace partnerów zaowocowały wyodrębnieniem trzech podstawowych koncepcji funkcjonowania wspomnianego systemu¹. Wszystkie one zakładają udział różnego rodzaju podmiotów w świadczeniu poradnictwa, różnią się jednak w pewnym zakresie.

Pierwsze rozwiązanie – opracowane przez INPRIS i FUPP – zakłada, że system powinien być tworzony przez podmioty publiczne, prywatne, organizacje pozarządowe oraz kliniki prawa². Wspomniana kategoria organizacji pozarządowych obejmuje zarówno te świadczące pomoc w szerokim zakresie, jak i jednostki specjalistyczne. W tym miejscu należy podkreślić, że zgodnie z założeniami twórców podmioty publiczne nie powinny być zasadniczym elementem tworzonego systemu³. Posiadają one własne źródła finansowania, stąd nie powinny być uprawnione do korzystania ze środków dystrybuowanych w ramach systemu. Powinny jednak stanowić instytucje o charakterze wspierającym ze względu na ważne zadania, które wypełniają⁴. W ramach wszystkich wspomnianych podmiotów rolę doradców pełnić powinni prawnicy, osoby z wykształceniem nieprawniczym odpowiednio przygotowane do pełnienia tej funkcji oraz studenci prawa – zawsze pod merytorycznym nadzorem doświadczonego pracownika naukowego.

Koncepcja Związku Biur Porad Obywatelskich⁵ oparta jest na rozwiązaniach funkcjonujących z powodzeniem w Wielkiej Brytanii. ZBPO zakłada, że tworzony system powinien się opierać na działalności organizacji pozarządowych i klinik prawa. Powinny być to zarówno te organizacje, które świadczą pomoc w szerokim zakresie, jak i te prowadzące działalność specjalistyczną. Elementami systemu powinny być także podmioty publiczne⁶. Rolę doradców w tej koncepcji pełnić mogą trzy kategorie osób: prawnicy – w tym adwokaci i radcowie prawni – osoby posiadające niezbędną wiedzę i umiejętności zdobyte w toku odpowiedniego szkolenia oraz studenci prawa pod nadzorem doświadczonych prawników i pracowników naukowych⁷.

¹ System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 19–95.

² *Ibidem*, s. 56–61.

³ *Ibidem*, s. 56.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*, s. 67–77.

⁶ *Ibidem*, s. 76.

⁷ *Ibidem*, s. 77.

Kryteria włączenia podmiotu do systemu sprowadzić można do podstawowego wymogu posiadania odpowiedniego potencjału, który zapewni wysoką jakość świadczonych porad. W związku z tym podmiot powinien posiadać określone zasoby:

- 1) kadrowe, czyli odpowiednio przygotowanych doradców;
- 2) techniczne, czyli zdolność prowadzenia działań poradniczych zgodnie z zasadami przyjętymi w systemie;
- 3) instrumentalne, tj. odpowiednie warunki techniczne i lokalowe;
- 4) instytucjonalne, czyli zapewnienie prawidłowej realizacji zawartych kontraktów na świadczenie pomocy prawnej i obywatelskiej.

Koncepcja opracowana przez ZBPO podkreśla, jak wyjątkowo ważny jest obowiązek współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami tworzącymi system. Równie istotny jest obowiązek stałego podnoszenia kompetencji zarówno przez wspomniane organizacje, jak i doradców. Szkolenia powinny być nieodzownym elementem systemu, a ich tematyka i prowadzenie spoczywać powinny na Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej oraz organizowanej przez nie Radzie Pomocy Prawnej i Obywatelskiej¹.

Ostatnia z koncepcji także została oparta na przeprowadzonym badaniu już istniejących podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską. Są to zarówno podmioty publiczne, wykonujące zadania określone przez obowiązujące przepisy różnego szczebla, jak i niepubliczne. Opracowana ona została przez Instytut Spraw Publicznych².

Nie ulega wątpliwości, że z włączeniem instytucji publicznej do systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego wiązać się będzie nałożenie na nie dodatkowych obowiązków, takich jak konieczność przestrzegania ustalonych standardów czy przygotowywania sprawozdań i raportów³.

Druga grupa podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską to organizacje niepubliczne. W założeniu ISP będą one uprawnione do zawierania kontraktów w ramach systemu. Do podmiotów tych zalicza się organizacje pozarządowe, kliniki prawa oraz kancelarie prawne⁴.

W ramach poszczególnych podmiotów pomoc może być świadczona przez kompetentne osoby. Podzielić je można na trzy grupy: prawników odpowiednio przygotowanych do prowadzenia działalności poradniczej, studentów prawa pod nadzorem doświadczonych prawników oraz osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego⁵. Koncepcja przygotowana przez ISP wprowadza szczegółowe wymagania stawiane tej ostatniej grupie doradców. Muszą oni ukończyć studia wyższe oraz odbyć specjalistyczne szkolenie w wymiarze nie mniejszym niż 100 godzin.

¹ *Ibidem*, s. 72–75.

² *Ibidem*, s. 78.

³ *Ibidem*, s. 90.

⁴ *Ibidem*, s. 92.

⁵ *Ibidem*, s. 94.

Podmioty publiczne i niepubliczne mogą stać się elementem tworzonego systemu jedynie w przypadku spełnienia kilku podstawowych wymogów. Po pierwsze zapewniają odpowiednią jakość świadczonych usług. Po drugie podmiot (niepubliczny) spełnia wszystkie wymogi formalne określone przez obowiązujące przepisy prawa. I wreszcie po trzecie działalność poradnicza jest podstawowym celem statutowym instytucji niepublicznej. Dodatkowym założeniem koncepcji ISP jest stała współpraca podmiotów działających w ramach systemu¹. Podkreśla się także, że dobrze zorganizowany system jako jedną z nadrzędnych wartości traktuje stałe doskonalenie ujęte na dwóch szczeblach: indywidualnym i systemowym. Poziom indywidualny to podnoszenie kompetencji doradców, poziom systemowy przewiduje wymianę wiedzy i doświadczeń, a także wizyty, szkolenia i warsztaty organizowane przez agencję PPiO.

Przedstawione koncepcje mimo drobnych różnic mają wiele elementów wspólnych. Wszystkie opierają się na kilku filarach. Pierwszy z nich zakłada, że system poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinien być zbudowany z różnego rodzaju podmiotów. Zakładają również funkcjonowanie podmiotów publicznych i niepublicznych. Podmioty te powinny świadczyć pomoc prawną i obywatelską w szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym. Mieścić się tu będzie zarówno pomoc o charakterze bardziej ogólnym, jak i poradnictwo specjalistyczne.

Drugim – równie istotnym – zagadnieniem jest kwestia odpowiednich kompetencji doradców. Bez względu na przyjętą koncepcję każda osoba pełniąca funkcję doradcy powinna spełniać wysokie standardy w zakresie posiadanej wiedzy, umiejętności i doświadczenia. Zarówno prawnicy, studenci prawa, jak i osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego muszą stale podnosić swoje kompetencje w celu zapewnienia wysokiego poziomu świadczenia usług. Wszystkie propozycje zakładają także wprowadzenie zasad włączenia podmiotu do systemu. Precyzyjnie określone kryteria stanowią warunek starania się o pozyskanie środków publicznych na działalność poradniczą w ramach kontraktacji.

Kolejnym filarem tworzonego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest współpraca podmiotów go tworzących. Bez względu na to, czy jest to instytucja publiczna, czy niepubliczna, warunkiem funkcjonowania w systemie jest współdziałanie. Celem takiej współpracy jest zapewnienie pomocy wszystkim potrzebującym.

Tak zorganizowany system pozwala z jednej strony na udzielanie pomocy prawnej i obywatelskiej szerokiej grupie potrzebujących, z drugiej na zachowanie wysokiego poziomu udzielanego poradnictwa.

Wszystkie przedstawione koncepcje łączyć się mogą jednak z poważnymi zagrożeniami. Podstawowym jest brak odpowiedniej liczby podmiotów spełniających tak wygórowane standardy. Doprowadzić to może do powstania białych plam na mapie poradnictwa, a co za tym idzie – braku dostępu do systemu dla wielu osób. Inne ryzyko związane jest z procesem kwalifikowania podmiotu do udziału w systemie.

¹ *Ibidem*, s. 93.

Zróźnicowanie w formie i problematyce działalności poszczególnych organizacji może powodować trudności w ich ocenie. Dotyczy to także procesu certyfikacji następczej.

Na koniec warto wspomnieć o problemach związanych z zarządzaniem całym systemem. Wymagać ono będzie zbudowania kompetentnego zespołu oraz znacznych środków finansowych.

5. Osoby udzielające porad z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach systemu

W ramach działalności poradniczej różnego rodzaju podmiotów – prywatnych i organizacji pozarządowych – pomocy prawnej udzielają konkretne osoby. Właściwy poziom świadczonych usług zapewnić może jedynie odpowiedni zakres kompetencji tych osób. Nie ulega wątpliwości, że dobre przygotowanie doradców stanowi klucz do efektywności systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Wszystkie opracowane modele w podobny sposób rozwiązują kwestię osób mogących pełnić funkcję doradców¹. Wśród tych, którzy mogą udzielać porad, wymienia się trzy podstawowe grupy. Są to osoby z wykształceniem prawniczym, studenci prawa oraz odpowiednio przygotowane osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego.

Osoby z wykształceniem prawniczym to z osoby, które ukończyły studia prawnicze, a także aplikanci radcowscy i adwokacy oraz radey prawni i adwokaci. Oczywiście jest, że udzielanie porad prawnych powinno przede wszystkim być związane z działalnością profesjonalnych prawników. Ich wykształcenie oraz doświadczenie pozwalają na pomoc nawet w skomplikowanych sprawach. Uprawnienia oraz warunki wykonywania zawodu określają ustawa o radcach prawnych oraz Prawo o adwokaturze. Nie wyklucza to oczywiście, że w prostych zagadnieniach pomocy udzielać mogą także osoby nieposiadające takiego wykształcenia. Wielu poszukujących pomocy staje jednak przed złożonymi problemami, które wymagają specjalistycznej wiedzy oraz bogatego doświadczenia. Obok adwokatów i radców prawnych pomocy tego typu udzielać mogą także aplikanci i absolwenci studiów prawniczych.

Tworzony system bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinien wspierać się także na działalności studentów prawa pod merytorycznym nadzorem pracowników naukowych i dydaktycznych wydziałów prawa. Studenci studiów prawniczych – w szczególności wyższych lat – mogą świadczyć pomoc prawną po odpowiednim przeszkoleniu oraz wyłącznie pod opieką i merytorycznym nadzorem nauczycieli akademickich lub profesjonalnych prawników. Od wielu lat z sukcesami prowadzą zresztą działalność poradniczą. Najszerzej praca studentów w ramach systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego wykorzystywana jest w klinikach

¹ *Ibidem*, s. 59–61, 77, 94.

prawa¹. Zgodnie z podstawowymi zasadami praca ich powinna być samodzielna. Wynika z tego, że rola opiekuna sprowadzać się powinna do merytorycznej i językowej kontroli poprawności przygotowywanej opinii prawnej. Studenci udzielają porad wyłącznie w formie pisemnej, tj. w formie opinii prawnej. Oznacza to, że samodzielnie spotykają się z klientem, zbierają niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy informacje i dokumenty, zapoznają się z literaturą i orzecznictwem². Efektem jest przygotowanie opinii prawnej. Dopiero po jej opracowaniu do działań włącza się opiekun. Jego zadaniem jest zapoznanie się z wynikami pracy studentów i samą sprawą, ewentualnie pomoc w wyborze dalszej drogi postępowania. Dopiero po zaakceptowaniu przez opiekuna opinii prawnej możliwe jest przedstawienie jej klientowi. Taka zasada działania gwarantuje poprawność i wysoki poziom przygotowanej porady.

Zasady pracy studentów przyjęte w klinikach prawa mogą być z łatwością zaadaptowane do prac innych punktów poradniczych, które włączyć mogą studentów do grupy osób świadczących pomoc³.

Wreszcie wszystkie zaproponowane modele systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego zakładają, że pomoc taką świadczyć mogą osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zdobyte w toku specjalistycznego szkolenia, niemające wykształcenia prawniczego⁴.

Zakłada się, że porad prawnych i obywatelskich udzielać mogą także osoby z wykształceniem wyższym nieprawniczym. Rozwiązanie to zaczerpnięte jest z rozwiązania sprawdzonego w Wielkiej Brytanii, gdzie tzw. *paralegals* zajmują się pomocą potrzebującym w prostych sprawach. Mogą to być absolwenci kierunków takich jak pedagogika, psychologia czy socjologia. Warunkiem dopuszczenia ich do zadań poradniczych jest odbycie właściwego szkolenia oraz zdobycie doświadczenia. Nadrzędnym celem jest bowiem świadczenie pomocy w sposób właściwy i poprawny merytorycznie oraz zapewnienie osobom poszukującym pomocy informacji rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych, odnoszących się do przedstawionego przez nich problemu prawnego oraz, w razie potrzeby, w jego rozwiązanie. Dodatkowym wymogiem stawianym wszystkim doradcom jest konieczność stałego podnoszenia swoich kompetencji⁵.

Jak pokazują doświadczenia zagraniczne, w praktyce instytucji poradniczych doradcy bez wykształcenia prawniczego (*paralegal*) również w sposób należyty wypełniają swoje obowiązki⁶. Często specjalizują się w konkretnej grupie problemów czy w dziedzinie prawa (np. świadczenia rodzinne, ubezpieczenia społeczne, pomoc

¹ M. Szeroczyńska, Umiejętności psychologiczne w pracy w klinice prawa, [w:] D. Łomowski (red. prow.), Studencka Poradnia Prawna..., *op. cit.*, s. 151.

² G. Bellow, On teaching the teachers: some preliminary reflections on clinical education as methodology, [w:] Clinical education for the law student: Legal education in a service setting, 1973, s. 374–413.

³ Szerzej o studentach i zasadach ich pracy poradniczej zob. D. Łomowski (red. prow.), Studencka Poradnia Prawna..., *op. cit.*, s. 1 i n.

⁴ System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 59–61, 77, 94.

⁵ G. Makowski, M. Dudkiewicz, E. Rekosz, T. Schimanek, P. Zimolzak, Podmioty udzielające..., *op. cit.*, s. 1 i n.

⁶ INPRIS (oprac.), Bezpłatne poradnictwo..., *op. cit.*, s. 21, 354, 368, 390.

społeczna, sprawy z zakresu prawa rodzinnego, mieszkaniowego, pomoc osobom zadłużonym). Rozwiązanie to, pochodzące z tradycji brytyjskiej, jest często stosowane, a pomoc świadczona przez tego typu doradców cieszy się olbrzymim powodzeniem. Z podobnego rozwiązania korzysta także system holenderski, gdzie *paralegals* udzielają pomocy w ramach podstawowej formy świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Również poza Europą można znaleźć przykłady zaangażowania doradców w świadczenie pomocy prawnej i obywatelskiej, np. w RPA, gdzie zajmują się oni świadczeniem pomocy z zakresu prawa cywilnego¹. W Polsce w chwili obecnej idea ta najpełniej jest realizowana dzięki biurom porad obywatelskich².

Specyfika działalności poradniczej oraz doświadczenia płynące z wieloletniej pracy organizacji poradniczych w Polsce i poza jej granicami prowadzą do przekonania, że osobą świadcząca pomoc powinna być obdarzona określonym zbiorem cech. Równie ważne są posiadane umiejętności i zdobyta wiedza. Charakterystyka osób świadczących pomoc obejmuje więc trzy podstawowe elementy: wiedzę, umiejętności i cechy. Mówiąc o odpowiedniej wiedzy, mamy na myśli znajomość obowiązujących przepisów prawa, zarówno dotyczących zagadnień materialnych, jak i właściwych procedur. Osoby pełniące funkcje doradców powinny także być wyposażone w zestaw umiejętności, w tym związanych z szukaniem informacji i korzystaniem z różnych źródeł wiedzy – także źródeł nowoczesnych, jak systemy komputerowe czy zasoby Internetu. Wśród najważniejszych cech niezbędnych do poprawnego świadczenia poradnictwa wymienić można empatię, otwartość, asertywność, komunikatywność. Oczywiście sprawdzanie posiadania wymienionych cech jest niezwykle trudne. Tym ważniejsza jest ciągła obserwacja oraz ewaluacja i ocena pracy doradców.

6. Organizacja punktu poradniczego

Podmiot świadczący pomoc prawną i obywatelską może zapewnić właściwy poziom prowadzonego poradnictwa dzięki właściwej organizacji i umiejętności rozwiązywania pojawiających się problemów. W dalszej części rozdziału znaleźć można omówienie podstawowych zasad prowadzenia punktu poradniczego. Nie jest to oczywiście katalog zamknięty. Wiele z nich zależy od specyfiki danego podmiotu i przyjętej formy organizacyjnej. Każda instytucja prowadząca działalność poradniczą powinna właściwie określić zasady swojej pracy. Winny one uwzględniać specyfikę danego podmiotu oraz jego formę organizacyjno-prawną. Inne więc będą zasady działania podmiotów publicznych, inne klinik prawa, wreszcie inne organizacji pozarządowych.

¹ *Ibidem*, s. 367.

² A. Witkowska, Po poradę nie tylko do prawnika, Rzeczpospolita, 5.3.2013.

6.1. Najważniejsze elementy organizacyjne

Na organizację punktu poradniczego wpływać będzie także wybór określonej formy działalności czy pomoc określonej grupie osób. Wśród warunków wpływających na organizację instytucji działającej w ramach systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego należy wymienić osobę beneficjenta, formę świadczenia pomocy, doradców oraz wymogi nakreślone przez obowiązujące prawo.

Podstawowym zagadnieniem jest krąg osób, którym będzie świadczona pomoc. Może on być określony bardzo szeroko (np. podmiot może pomagać wszystkim potrzebującym) lub ograniczony do konkretnej grupy potrzebujących (np. osoby samotnie wychowujące dzieci, osoby niepełnosprawne). Grupa osób, do których adresowana jest działalność punktu poradniczego, określona może być także poprzez wskazanie zakresu spraw, którymi zajmują się doradcy udzielający porad (np. sprawy z zakresu problematyki rent i emerytur czy prawa pracy). Grupa adresatów – beneficjentów – może determinować wymagania dotyczące lokalu (np. w przypadku osób z niepełnosprawnością ruchową musi on być pozbawiony barier architektonicznych), organizacji pracy punktu poradniczego (np. godziny pracy umożliwiające korzystanie z pomocy różnym grupom osób), a także oczekiwania w stosunku do doradców (niejednokrotnie pomoc szczególnej grupie beneficjentów wymusza na doradcach posiadanie szczególnych umiejętności, np. doradcy udzielający porad obcokrajowcom muszą znać języki obce).

Decydujący wpływ na organizację pracy punktu poradniczego ma forma, w jakiej podmiot poradniczy udziela porad. W dalszej części podręcznika znaleźć można charakterystykę wszystkich możliwych form świadczenia pomocy. Forma może narzucać określone rozwiązania organizacyjne, takie jak odpowiednie przygotowanie doradców (innego przygotowania wymagać będzie udzielanie porad w formie pisemnej – np. znajomość odpowiednich wzorów czy rozwiązań metodycznych – innego pomoc udzielania telefonicznie czy pisemnie), niezbędne warunki techniczne (udzielanie porad osobiście wymusza zapewnienie warunków poufności, świadczenie pomocy telefonicznie czy elektronicznie wymaga odpowiedniego sprzętu) oraz odpowiednie materiały (każda z form udzielania porad wymaga zapewnienia odpowiednich materiałów, w tym materiałów biurowych).

Na organizację pracy każdego z punktów poradniczych olbrzymi wpływ ma zespół doradców i innych osób tworzących daną organizację. Liczba doradców oraz ich specjalizacja wpływać będą na liczbę udzielanych porad prawnych i obywatelskich, dostępność pomocy dla beneficjentów, a także organizację pracy kancelaryjnej

Kolejnym ważnym elementem wpływającym na działalność punktu poradniczego są uwarunkowania prawne. Przepisy, które będą miały w tym aspekcie decydujące znaczenie, podzielić można na dwie grupy, tj. wymagania wynikające z przepisów dotyczących form organizacyjnych podmiotów poradniczych oraz wymagania dotyczące podmiotów poradniczych bez względu na przyjętą formę organizacyjną.

Do pierwszej grupy zaliczyć można m.in. ustawę z 6.4.1984 r. o fundacjach¹, ustawę z 7.4.1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach², PrAdw oraz RadPrU. Do drugiej – wszelkie przepisy dotyczące kwestii organizacyjno-finansowych, wynikające z korzystania ze środków publicznych i inne. Na szczególną uwagę zasługują przepisy ustawy z 27.8.1997 r. o ochronie danych osobowych³. Jest to tym bardziej istotne, że wiele podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską gromadzi różnego rodzaju dane: od danych osobowych po szczegółowe informacje o prowadzonej sprawie oraz kopie dokumentów. Zakres obowiązków ciążących na podmiocie zależy od przyjętej formy działalności oraz rodzaju gromadzonych danych. Szczegółowe informacje o zasadach ochrony danych osobowych znaleźć można na stronie internetowej i w publikacjach Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pod adresem: www.giodo.gov.pl.

6.2. Najczęstsze problemy napotymane w działalności punktów poradniczych

Każdy z funkcjonujących punktów poradniczych napotyka różnego rodzaju problemy, które mogą skutkować utrudnieniami czy wręcz uniemożliwić prawidłowe działanie. Poniżej wskazane zostaną najczęściej występujące problemy, gdyż omówienie wszystkich jest po prostu niemożliwe.

Najczęściej wskazywanym problemem jest brak odpowiednich warunków lokalowych. Pamiętać należy, że zależnie od wybranej formy świadczenia pomocy praca doradców wymaga odpowiednich warunków. Zapewnienie ich jest kluczowe dla zagwarantowania rzetelności i poprawności poradnictwa – bez względu na rodzaj podmiotu go świadczącego. Właściwy lokal zapewnia także możliwość zachowania poufności oraz pozwala na spełnienie wymagań płynących z przepisów dotyczących ochrony danych osobowych. Niejednokrotnie nie jest możliwe zdobycie idealnego lokalu, wówczas jedynym sposobem rozwiązania problemu jest odpowiednia organizacja pracy punktu poradniczego.

Poważną przeszkodą w działalności podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską jest niejednokrotnie brak środków na prowadzenie bieżącej działalności i rozwój⁴.

Tworzenie spójnego systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego zakłada udział środków publicznych w jego finansowaniu. Możliwe jest także pozyskiwanie środków z innych źródeł, takich jak granty i dotacje (w tym środki samorządowe i z Unii Europejskiej), granty zagraniczne przyznawane przez organizacje międzynarodowe, środki zgromadzone w ramach tzw. 1%, a także darowizny.

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203 ze zm.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2001 r. Nr 79, poz. 855 ze zm.

³ Tekst jedn.: Dz.U. 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

⁴ INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 188.

Z punktu widzenia beneficjentów najistotniejszym problemem jest brak znajomości zapotrzebowania osób poszukujących pomocy. Tymczasem informacje takie gromadzone są przez różnego rodzaju organizacje, takie jak Związek Biur Porad Obywatelskich czy Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych¹. Podmioty te cyklicznie badają, iloma i jakiego typu sprawami zajmują się poszczególne punkty poradnicze. Wskazuje to bezpośrednio na zapotrzebowanie dotyczące porad danego typu. Dane takie zostały także zgromadzone w ramach projektu².

Często brak spełniania wymagań beneficjentów jest skutkiem złego przygotowania doradców. Jak już wspomniano, nie możemy mówić o właściwie funkcjonującym systemie poradnictwa prawnego i obywatelskiego bez kompetentnych doradców. Zasady przygotowania doradców i wymogi im stawiane zostały już omówione. Warto jednak dodać, że oprócz odpowiedniej wiedzy i umiejętności niezwykle istotną rolę odgrywają indywidualne cechy osób udzielających porad.

Wśród problemów w działalności punktów poradniczych istotne miejsce zajmuje konieczność zachowania ciągłości działania. Kluczem do jego rozwiązania jest zbudowanie dobrego zespołu, który będzie świadomy stawianych mu celów oraz konsekwentnie do nich dążył.

Na koniec warto wspomnieć o zagrożeniach płynących z sytuacji konfliktu interesów. Mówiąc o konflikcie interesów, mamy na myśli zarówno konflikt wewnętrzny (pomiędzy beneficjentem i jego sprawą a doradcą czy podmiotem poradniczym), jak i zewnętrzny (między beneficjentami). Dla zapewnienia poprawności działania niezbędne jest stworzenie standardów postępowania w takich sytuacjach. W rozwiązywaniu tych zagadnień zawsze nadrzędne znaczenie będzie mieć interes osoby poszukującej pomocy.

6.3. Wykorzystanie materiałów i narzędzi opracowanych w ramach projektu

Przydatne w funkcjonowaniu podmiotów poradniczych jest wykorzystanie opracowanych w ramach projektu materiałów i narzędzi. Wyjątkowym narzędziem jest internetowy serwis Mapa Bezpłatnego Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego³. Całość strony tworzy przewodnik internetowy po podmiotach świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie. Składa się on z dwóch elementów zintegrowanych ze sobą i przeznaczonych do wspólnego użytkowania jak z jednego serwisu internetowego: mapy właściwej oraz poradnika.

¹ W ramach corocznych raportów FUPP gromadzi informacje o najczęściej udzielanych rodzajach porad. Raporty dostępne są na stronie internetowej FUPP, <http://www.fupp.org.pl/kliniki-prawa/publikacje/raporty> (22.3.2014).

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający..., *op. cit.*, s. 85.

³ Jak już zostało wspomniane, mapa bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego dostępna jest na: www.mapaporadnictwa.org (7.3.2014).

Nadrzędnym celem stworzenia mapy jest ułatwienie obywatelom wyszukiwania punktów, w których świadczy się poradnictwo prawne i obywatelskie, zlokalizowanych w ich najbliższej okolicy i oferujących wsparcie w dziedzinach prawa związanych z ich problemami. Chodzi więc o ułatwienie dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, promocję podmiotów świadczących tego rodzaju usługi i zapewnienie ich większej niż do tej pory rozpoznawalności.

Każdy podmiot świadczący pomoc prawną i obywatelską może wykorzystać mapę w celu rozpropagowania informacji o swoim działaniu. Pozwala ona także na przekazywanie beneficjentom informacji o innych punktach poradniczych, w tym o podmiotach świadczących pomoc specjalistyczną.

7. Podsumowanie

Każdy działający w ramach systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego podmiot zajmować powinien niezwykle ważną rolę. Obecnie funkcjonuje wiele podmiotów świadczących bezpłatną pomoc prawną i obywatelską. Zajmują się one zarówno pomocą o charakterze ogólnym, jak i poradnictwem specjalistycznym. Należy jednak podkreślić, że są to rozproszone działania, a wypracowane schematy czy standardy są jedynie wynikiem doświadczenia poszczególnych podmiotów. Mogą być one jednak doskonałym źródłem cennych wniosków, które posłużą do stworzenia systemu najbardziej odpowiadającego, który w konsekwencji zapewni pomoc osobom wykluczonym lub zagrożonym wykluczeniem społecznym.

Wypracowane w ramach projektu warianty modelu mają zasadnicze elementy wspólne. Zakładają udział szerokiego kręgu podmiotów świadczących pomoc prawną i obywatelską. Przede wszystkim wskazują zasadniczą rolę podmiotów niepublicznych w zapewnieniu beneficjentom rzetelnych porad prawnych bez potrzeby ponoszenia przez nich kosztów. To właśnie kancelarie prawnicze, organizacje pozarządowe i kliniki prawa powinny być uprawnione do korzystania ze środków publicznych przekazanych na funkcjonowanie systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Podkreśla się jednak, że wspomniana działalność poradnicza powinna być wskazana w statucie organizacji jako podstawowy cel jej funkcjonowania.

Odrębnym zagadnieniem w ramach tworzonych rozwiązań jest opracowanie kryteriów dostępu poszczególnych podmiotów do systemu bezpłatnego poradnictwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że jednym z celów tworzenia spójnego systemu jest zapewnienie dostępnej i rzetelnej pomocy. Będzie to możliwe jedynie w sytuacji, gdy wspomniany system zbudowany będzie przez podmioty kompetentne, o odpowiednim poziomie organizacyjnym i właściwie zarządzane.

Opracowane warianty modelu podkreślają także znaczenie doboru odpowiednich osób do pełnienia funkcji doradców. Rolę tę powinni pełnić z jednej strony prawnicy oraz studenci prawa pod merytorycznym nadzorem, z drugiej – osoby bez wykształcenia prawniczego. Ważne jednak, by wszyscy doradcy byli odpowiednio

przygotowani do sprawowania tej odpowiedzialnej funkcji. Stąd ważnym elementem systemu musi być dbałość o stałe podnoszenie kompetencji doradców oraz monitoring jakości udzielanych porad.

Mówiąc o prawnikach, mamy na myśli zarówno absolwentów studiów prawniczych, jak i aplikantów oraz adwokatów i radców prawnych. Wiele podmiotów korzysta także z pracy studentów prawa. Jest to jednak możliwe jedynie wtedy, gdy ich praca jest nadzorowana przez pracowników naukowych uczelni prawniczych lub prawników praktyków.

Ostatnią grupą osób, które mogą udzielać porad prawnych i obywatelskich, są osoby nieposiadające wykształcenia prawniczego. Opracowane warianty modelu wskazują jednak, że dla prawidłowego funkcjonowania systemu powinny one odbyć właściwe szkolenia i zdobyć bogate doświadczenie.

Funkcjonowanie podmiotów świadczących bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie zawsze łączy się z pewnymi zagrożeniami. Z doświadczeń organizacji prowadzących punkty poradnicze wynika, że najczęściej napotykanne problemy związane są z kwestiami organizacyjnymi, wymogami prawnymi lub przygotowaniem doradców. Przeprowadzone badanie pokazało także, że brak kompetentnych doradców stanowi niejednokrotnie przeszkodę w uzyskaniu pomocy prawnej lub obywatelskiej przez osoby takiej pomocy poszukujące. Wprowadzenie spójnego systemu pozwoli na zminimalizowanie tych zagrożeń poprzez określenie jednolitych standardów działalności wszystkich podmiotów.

Bez względu na to, czy jest to podmiot publiczny, prywatny, klinika prawa, czy organizacja pozarządowa, powinny być spełnione podobne wymogi. Nie ma wątpliwości, że podstawowym oczekiwaniem wobec podmiotów jest wymóg wysokiego poziomu merytorycznego świadczonej pomocy. Spełnienie go nie jest jednak możliwe bez odpowiedniej organizacji oraz właściwego przygotowania wszystkich osób pełniących funkcje doradców. Tworzenie spójnego systemu stanowi wielkie wyzwanie zarówno dla instytucji rządowych, jak i podmiotów, które już podejmują działania w tym zakresie.

Stworzenie systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego stanowi więc z jednej strony odpowiedź na zapotrzebowanie społeczne, z drugiej pozwala na usystematyzowanie i rozwój już prowadzonych działań. Dodatkowym celem jest zapewnienie szerokiego dostępu do różnego rodzaju usług o charakterze poradniczym.

8. Scenariusze zajęć

8.1. Scenariusz 1

Zajęcia warsztatowe „Doradcy w punkcie poradniczym”

Warsztat poświęcony jest problematyce roli doradców w działalności poradniczej. Zadaniem uczestników jest wypracowanie katalogu wymagań stawianych doradcom oraz nakreślenie zasad i kryteriów doboru odpowiednich osób do pracy w charakterze doradcy.

Zajęcia tego typu warto poprowadzić przed planowanym naborem nowych doradców lub przy tworzeniu lub rozszerzaniu działalności. Ćwiczenia są przydatne także w bieżącej działalności punktów poradniczych. Stanowią wówczas doskonały sposób podnoszenia standardów działalności.

Zajęcia warsztatowe przeznaczone są dla grup złożonych z od 15 do 30 osób.

Czas trwania warsztatów: 2–2,5 godz.

Wprowadzenie

Prowadzący zajęcia warsztatowe przedstawia cel spotkania.

Krótką informacją prowadzącego.
Czas trwania: 10 min.

Cechy doradcy – „burza mózgów”

„Burza mózgów”
– niezbędne materiały:
kartki, przybory do pisania dla każdego uczestnika, tablica.

Każdy z uczestników samodzielnie opracowuje listę dziesięciu cech (cechy wrodzone, nabyte, wiedza, umiejętności), jakie powinien posiadać idealny doradca.

Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 15–20 min.

Każdy z uczestników po kolei przedstawia jedną z zapisanych cech. Prowadzący zapisuje ją na dużej tablicy. Cechy są odczytywane i zapisywane, dopóki wszystkie propozycje nie znajdą się na tablicy. Należy pamiętać, że na tym etapie wymyślone cechy nie są oceniane. Zapisywane są wszystkie – nawet te, które wydają się niewłaściwe.

Co jest najważniejsze?

Sesja plakatowa
– niezbędne materiały:
duże kartony i przybory do pisania dla wszystkich.

Grupa zostaje podzielona na kilka mniejszych zespołów, liczących 3, 4 osoby.

Każdy z zespołów, korzystając z zapisanej na tablicy listy cech, przygotowuje plakat przedstawiający idealnego doradcę. Ważne, by przedstawione cechy zostały przez grupę skonkretyzowane, tzn. jeśli na tablicy pojawiła się cecha „wiedza”, zadaniem grupy jest określenie, jakie wykształcenie powinien mieć doradca, jakie kursy ukończyć oraz jak sprawdzić, czy kandydat na doradcę taką wiedzę posiada.

Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 30–45 min.

W celu urozmaicenia ćwiczenia zespoły mogą korzystać z wycinków z gazet, zdjęć i rysunków (należy zapewnić wówczas odpowiednie materiały dodatkowe – gazety i czasopisma, nożyczki i klej).

Po zakończeniu pracy każdy zespół prezentuje swój plakat.

Dyskusja		
<p>Niezbędne materiały: tablica lub plakat. Po zakończeniu prezentacji grup następuje dyskusja nad zasadami rekrutacji doradców. Zadaniem prowadzącego jest znalezienie wspólnych elementów wszystkich plakatów. Będą one stanowić podstawę dyskusji.</p>	<p>Po wskazaniu wspólnych elementów może nastąpić wspólna praca całej grupy. Zostają omówione najważniejsze cechy oraz sposoby ich weryfikacji. Grupa dyskutuje na ten temat. Ważne, by w tym miejscu oddzielić cechy istotne, których jednak nie da się sprawdzić podczas rekrutacji, od cech, które mogą i powinny być sprawdzane.</p> <p>Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 10–20 min.</p>	<p>Ważne, by podczas dyskusji każdy z uczestników miał możliwość wypowiedzenia się. Wyodrębnione podczas dyskusji cechy sprawdzalne można zapisać na tablicy lub plakacie.</p>
Rekrutacja doradców – praca w grupach		
<p>Niezbędne materiały: plakaty i przybory do pisania. Uczestnicy ponownie pracują w małych grupach (3, 4 osoby).</p>	<p>Wszystkie zespoły opracowują schemat rekrutacji kandydatów na doradców. Zadaniem każdego z nich jest opracowanie zasad rekrutacji doradców – jak ta rekrutacja przebiega, ile ma etapów itd. Dodatkowo zespoły mogą opracować szczegóły poszczególnych etapów, np. jeśli zakładają przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, to zapisują pytania, jakie należy zadać kandydatom.</p> <p>Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 20–30 min.</p>	<p>Po zakończeniu pracy każdy zespół prezentuje swój plakat.</p>
Podsumowanie		
<p>Prowadzący podsumowuje zajęcia warsztatowe.</p>	<p>Zadaniem prowadzącego jest podkreślenie najważniejszych elementów dyskusji oraz wypracowanych przez grupy rozwiązań. Ważnym elementem jest także zaakcentowanie możliwości wykorzystania tych rozwiązań w pracy organizacji poradniczej.</p> <p>Czas trwania: 10 min.</p>	

8.2. Scenariusz 2

Zajęcia warsztatowe „Działanie punktu poradniczego”

Warsztat poświęcony jest problematyce funkcjonowania organizacji świadczącej poradnictwo prawne i obywatelskie. Zajęcia składają się z dwóch podstawowych bloków: pierwszy stanowi analizę działalności konkretnego punktu poradniczego, drugi to próba rozwiązania problemów najczęściej pojawiających się w działalności tych punktów.

Zajęcia tego typu warto prowadzić na każdym etapie działalności organizacji poradniczych. Mogą być szczególnie przydatne podczas analizy możliwości rozwoju organizacji oraz w momencie pojawienia się różnego rodzaju problemów.

Zajęcia warsztatowe przeznaczone są dla grup złożonych z od 15 do 30 osób.

Czas trwania warsztatów: ok. 2 godz.

Wprowadzenie

Prowadzący zajęcia warsztatowe przedstawia cel spotkania.

Krótką informacją prowadzącego.
Czas trwania: 10 min.

Nasza organizacja – analiza SWOT

Analiza SWOT to jedna z najpopularniejszych technik analitycznych, służąca do porządkowania informacji. Bywa stosowana we wszystkich obszarach planowania strategicznego jako uniwersalne narzędzie pierwszego etapu analizy strategicznej. Niezbędne materiały: duże kartony i przybory do pisania dla wszystkich zespołów.

Grupa zostaje podzielona na kilka mniejszych zespołów liczących 3–4 osoby.

Każdy zespół analizuje organizację i jej działanie przez pryzmat czterech wartości:

- **S** (*strengths*) – mocne strony: wszystko to, co stanowi atut, przewagę, zaletę naszej organizacji,
- **W** (*weaknesses*) – słabe strony: wszystko to, co stanowi słabość, barierę, wadę naszej organizacji,
- **O** (*opportunities*) – szanse: wszystko to, co stwarza dla analizowanej organizacji szansę korzystnej zmiany,
- **T** (*threats*) – zagrożenia: wszystko to, co stwarza dla analizowanej organizacji niebezpieczeństwo zmiany niekorzystnej.

Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 20–25 min.

Każdy zespół zapisuje na kartce lub plakacie wyniki swojej pracy. Zostają one następnie zaprezentowane na forum całej grupy.

Wyniki pracy – dyskusja

Prowadzący podsumowuje wyniki pracy grup. Jego zadaniem jest wskazanie najczęściej pojawiających się elementów (słabych i silnych stron oraz szans i zagrożeń).

Niezbędne materiały: tablica.

Prowadzący zapisuje na tablicy najczęściej pojawiające się elementy. Ważnym punktem dyskusji jest także zadanie uczestnikom pytania, dlaczego te zagadnienia pojawiły się w wynikach pracy grup.

Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 10–15 min.

Rozwiązywanie problemów – praca w grupach		
<p>Niezbędne materiały: plakaty i przybory do pisania. Uczestnicy ponownie pracują w małych grupach (3, 4 osoby).</p>	<p>Każdy z zespołów otrzymuje inne zadanie, polegające na znalezieniu rozwiązań wymienionych wcześniej słabych stron i zagrożeń. Połowa zespołów pracuje nad słabymi stronami, połowa nad zagrożeniami. Zespoły wypisują na plakatach proponowane rozwiązania lub sposoby uniknięcia zagrożeń.</p> <p>Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 10–20 min.</p>	<p>Po zakończeniu pracy zespoły prezentują swoje plakaty.</p>
Nasze rozwiązania – dyskusja		
<p>Dyskusja rozpoczyna się od umożliwienia wszystkim uczestnikom uzupełnienia listy proponowanych rozwiązań.</p>	<p>Dyskusja składa się z dwóch części: jedna poświęcona jest problematyce zwalczania słabych stron, druga metodom przeciwdziałania zagrożeniom. W trakcie dyskusji następuje uzupełnianie ich listy oraz ocena poszczególnych propozycji.</p> <p>Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 10–20 min.</p>	
Podsumowanie		
<p>Prowadzący podsumowuje zajęcia warsztatowe.</p>	<p>Zadaniem prowadzącego jest podkreślenie najważniejszych elementów dyskusji oraz wypracowanych przez grupy rozwiązań. Ważnym punktem jest także podkreślenie możliwości wykorzystania tych rozwiązań w pracy organizacji poradniczej.</p> <p>Czas trwania: 10 min.</p>	

8.3. Scenariusz 3

Zajęcia warsztatowe „Problemy czy wyzwania?”

Warsztat poświęcony jest problematyce problemów napotykanym w codziennej pracy punktów poradniczych. Będą to więc zagadnienia związane z organizacją punktu poradniczego, zasadami pracy doradców czy specyfiką beneficjentów.

Zajęcia tego typu warto prowadzić na każdym etapie działalności organizacji poradniczych. Mogą być szczególnie przydatne w momencie pojawienia się różnego rodzaju problemów. Są także przydatne jako forma podnoszenia kompetencji doradców.

Zajęcia warsztatowe przeznaczone są dla grup złożonych z od 15 do 30 osób.

Czas trwania warsztatów: 2–2,5 godz.

Wprowadzenie		
Prowadzący zajęcia warsztatowe przedstawia cel spotkania.	Krótką informacją prowadzącego. Czas trwania: 10 min.	
Najczęstsze problemy – dyskusja „słoneczko”		
Dyskusja „słoneczko” jest formą burzy mózgów. Niezbędne materiały: małe karteczki (10 cm x 10 cm), przybory do pisania dla każdego uczestnika.	Każdy z uczestników samodzielnie zastanawia się nad najczęściej pojawiającymi się problemami. Mogą być to problemy znane z doświadczenia lub wynikające ze specyfiki pracy punktu poradniczego. Każdy problem zostaje zapisany na osobnej karteczce. Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 10–15 min.	Każdy z uczestników odczytuje zapisane przez siebie problemy. Karteczki zostają ułożone przez prowadzącego. Powtarzające się problemy zostają ułożone razem – jeden pod drugim – tworząc promień słoneczka. Najdłuższe promienie to najbardziej powszechne problemy.
Wyniki pracy – dyskusja		
Prowadzący wraz z grupą podsumowuje wyniki pracy uczestników. Jego zadaniem jest wskazanie najczęściej pojawiających się elementów.	Ważnym elementem dyskusji powinno być powołanie się na konkretne przykłady. Uczestnicy mogą opisać sytuację, w której pojawił się konkretny problem. Dyskusja będzie więc stanowić swoiste studium przypadków. Będzie to także doskonała platforma wymiany doświadczeń uczestników. Uczestnicy powinni także powiedzieć, jak poradzili sobie z tamtymi problemami. Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 15–30 min.	Ważne, by podczas omawiania doświadczeń uczestników nie przedstawiać danych i informacji umożliwiających identyfikację osób lub spraw, którymi zajmowali się doradcy. Prowadzący powinien to wyraźnie zaznaczyć, rozpoczynając dyskusję.
Najczęstsze problemy – praca w grupach		
Grupa zostaje podzielona na kilka mniejszych zespołów, liczących 3, 4 osoby. Każdy zespół opracowuje inny problem. Niezbędne materiały: duże kartony i przybory do pisania dla wszystkich zespołów.	Każdy zespół opracowuje inny problem, który często pojawiał się podczas wcześniejszych dyskusji. Opracowanie polega na odpowiedzi na następujące pytania: 1. Jak nazywa się problem? 2. Jaka jest jego przyczyna? 3. Czy mamy wpływ na występowanie tego problemu? 4. Jak można go rozwiązać? 5. Czy są inne, niestandardowe sposoby rozwiązania go? 6. Który sposób jest najlepszy? 7. Co trzeba zrobić, by ów problem wyeliminować? Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 20–30 min.	Po zakończeniu pracy każdy z zespołów prezentuje swój plakat. Powinien on zostać zawieszony w miejscu widocznym dla wszystkich uczestników.

Wyniki pracy – dyskusja		
<p>Prowadzący wraz z grupą podsumowuje wyniki pracy uczestników.</p>	<p>Uczestnicy i prowadzący uzupełniają i oceniają zaproponowane przez grupy rozwiązania. Szczególnie istotne jest poszukiwanie niestandardowych rozwiązań. Zadaniem prowadzącego jest wyróżnianie tych, które zyskują największe uznanie wszystkich uczestników. Dodatkowo powinien on zachęcać uczestników do krytycznej oceny proponowanych rozwiązań.</p> <p>Czas trwania: w zależności od liczebności grupy 10–20 min.</p>	<p>W trakcie dyskusji każdy z uczestników powinien mieć możliwość zabrania głosu i wyrażenia własnej opinii.</p>
Podsumowanie		
<p>Prowadzący podsumowuje zajęcia warsztatowe.</p>	<p>Zadaniem prowadzącego jest podkreślenie najważniejszych elementów dyskusji oraz wypracowanych przez grupy rozwiązań. Ważnym punktem jest także podkreślenie możliwości wykorzystania tych rozwiązań w pracy organizacji poradniczej.</p> <p>Czas trwania: 10 min.</p>	

ROZDZIAŁ V.

METODY I STANDARDY STOSOWANE PRZY ŚWIADCZENIU USŁUG W RAMACH PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

dr *Barbara Namysłowska-Gabrysiak**

1. Uwagi ogólne

Jednym z podstawowych zadań planowanego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej w Polsce jest opracowanie katalogu metod i standardów świadczonych usług. Problematyka ta jest bowiem ważnym elementem efektywnego przekazywania informacji i porady prawnej. Zastosowanie odpowiedniej formy komunikacji z interesantem, przy stworzeniu określonych zasad tej komunikacji i udzielanej porady, jest istotnym, jeśli nie najistotniejszym, elementem tworzonego systemu. Dodatkowo elementy, a zwłaszcza odpowiednio przygotowane standardy, mają bezpośredni wpływ na kontrolę jakości udzielanego poradnictwa.

Współcześnie tworzone metody udzielania porad prawnych i obywatelskich, zarówno te klasyczne, jak i te nowoczesne, stanowią podstawową platformę do kontaktu z interesantem. Należy w związku z tym wskazać, że wypracowany w Polsce model świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego powinien się opierać zarówno na tych metodach, które od lat, z dużym powodzeniem, są stosowane przez podmioty świadczące nieodpłatne poradnictwo, jak i, odwołując się do doświadczeń innych państw, implementować szereg nowoczesnych technologii, ułatwiających szybki kontakt z dużo większą grupą potrzebujących.

* Adiunkt w Katedrze Prawa Karnego Porównawczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, koordynatorka Kliniki Prawa UW w sekcji prawa karnego i przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na płeć oraz w sekcji sądownictwa międzynarodowego. Trenerka i ekspertka FUPP biorąca udział w pracach grupy roboczej oraz prowadząca szkolenia dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego dotyczące upowszechniania modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, opracowanego w ramach projektu systemowego wskazanego w niniejszej publikacji.

Nie oznacza to, że wszystkie podmioty od razu powinny zmieniać sposób i metody udzielania porad, ale że należy rozważyć możliwość zastosowania takich nowoczesnych technologii w świadczeniu usług poradniczych, które zwiększają dostęp do poradnictwa prawnego, są szybsze, mniej kosztowne i ułatwiają beneficjentom skuteczne osiągnięcie celu. Oczywiście może się okazać, że część podmiotów (np. studenckie poradnie prawne), ze względu na swoją specyfikę, będzie świadczyć pomoc prawną wypracowanymi dotychczas, klasycznymi metodami i nie będzie mogła rozszerzać metod świadczonego poradnictwa ze względu na odmienne obowiązujące zasady i standardy. Niemniej jednak przy tworzeniu całego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego należy rozważyć uwzględnienie w nim zastosowania nowoczesnych technik i odpowiednio motywować wszystkie podmioty do ich przyjmowania w ramach świadczonego poradnictwa.

Standaryzacja usług prawnych i obywatelskich natomiast powinna stać się jednym z podstawowych instrumentów mających na celu zapewnienie odpowiedniej jakości świadczonych porad. Dzięki opracowaniu katalogu standardów możliwe będzie również zapewnienie systematycznej kontroli odpowiedniego poziomu udzielanego poradnictwa.

W związku z tym, że poradnictwo prawne i obywatelskie należy do podstawowych, konstytucyjnych obowiązków państwa, w momencie rozszerzenia świadczonych w tym zakresie usług na poradnictwo podstawowe¹, a nie tylko kwalifikowane², konieczne będzie wypracowanie systemu jego kontroli. Zasadne wydaje się więc podjęcie starań w celu przygotowania i opracowania katalogu podstawowych standardów, które mogą stanowić źródło wiedzy dla obecnych i przyszłych podmiotów funkcjonujących w ramach nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Standardy te powinny zostać osadzone w systemie w taki sposób, aby można było w pełni wykorzystać możliwości poradnicze tkwiące w działalności wszystkich podmiotów udzielających porad prawnych i obywatelskich.

Zadaniem niniejszego rozdziału jest przedstawienie i omówienie najważniejszych metod i standardów wypracowanych w ramach wspomnianego projektu systemowego.

W tym celu przedstawione zostaną pojęcia dotyczące metod i standardów, z opisaniem ich znaczenia i rodzajów. Analiza ta zostanie uzupełniona o informacje porównawcze dotyczące wykorzystania nowoczesnych technologii, wzorców standaryzacji usług prawniczych oraz analiz ekonomicznych w poradnictwie prawnym i obywatelskim, przyjmowanych w innych państwach Europy. Wyjątkowo w tym rozdziale przy omówieniu zagadnienia standaryzacji przedstawiono nie tylko te standardy, które zostały wypracowane w państwach Unii Europejskiej, ale także te, które wprowadzono w innych krajach świata.

¹ Podstawowa porada prawna to taka, która dotyczy całego etapu sprawy, zanim trafi do sądu, tzw. porada przedsądowa.

² Poradnictwo kwalifikowane to poradnictwo dotyczące etapu sądowego danej sprawy.

W rozdziale zaprezentowano również najważniejsze akty prawne uchwalane przez instytucje międzynarodowe, odnoszące się do pomocy prawnej oraz zawierające podstawowe wytyczne w zakresie minimalnych standardów tej pomocy.

W trakcie przedstawiania poszczególnych zagadnień uwzględniono z jednej strony kryterium konieczności wypracowania efektywnych metod i standardów wpływających na odpowiednią jakość udzielanych porad, z drugiej – zwrócono szczególną uwagę na fakt, że opracowywane metody i standardy powinny uwzględniać różnorodną specyfikę pracy w poszczególnych instytucjach świadczących usługi poradnicze w Polsce.

2. Tradycyjne metody i nowoczesne technologie świadczenia poradnictwa w praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej

Wypracowanie katalogu klasycznych i nowoczesnych metod udzielania poradnictwa prawnego i obywatelskiego przez podmioty świadczące pomoc prawną w Europie było i cały czas jest zadaniem wielu instytucji państwowych, samorządów zawodowych, takich jak samorząd adwokacki czy radców prawnych, i organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest poradnictwo prawne i obywatelskie. Opracowując metody tradycyjne, przeanalizowano sposoby, jakimi współcześnie udzielają porad prawnych podmioty publiczne i prywatne. W odniesieniu do analizy nowoczesnych technik – niektóre z nich samoistnie rozwinęły się w związku z postępem technicznym, gdyż, jak słusznie zauważa *M. Araszkiwicz*¹: „trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie np. kancelarii prawnej bez wsparcia profesjonalnego komputerowego systemu informacji prawnej. Bez systemów tego typu nie mogą już również współcześnie funkcjonować sądy czy organy administracji publicznej. Konstatacje te dotyczą również oczywiście podmiotów świadczących pomoc prawną nieodpłatnie”. Niektóre z tych metod zostały wypracowane w krajach o bogatych doświadczeniach, gdzie od lat państwo prowadzi politykę świadczenia obywatelom nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego² i w związku z tym stale poszukuje się metod najmniej kosztownych i najbardziej efektywnych.

Kwestia przedstawienia różnorodnych metod udzielania porad prawnych i obywatelskich w poszczególnych państwach Europy była, obok wielu innych aspektów pracy nad systemem poradnictwa prawnego i obywatelskiego w ramach wspomnianego projektu, przedmiotem obszernej analizy opracowanej przez instytut HiiL³.

¹ *M. Araszkiwicz*, Poradnictwo prawne i obywatelskie a nowe technologie, [w:] INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 332–339.

² Do państw tych należą np. Wielka Brytania, Holandia, kraje systemu *common law*.

³ Zob.: *M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland*, *Porady prawne w Polsce. Sugestie wynikające z praktyki międzynarodowej*, Warszawa 2012, s. 1 i n., www.inpris.pl (22.3.2014) oraz na stronie internetowej instytutu badawczego HiiL, <http://www.hiil.org/publications/trend-reports> (22.3.2014).

W opublikowanym w 2012 r. opracowaniu wskazano wiele istotnych dla tworzenia systemu poradnictwa zagadnień, w tym przedstawiono wszystkie metody świadczonego poradnictwa wykorzystywane przez wyspecjalizowane ośrodki informacji prawnej i porad obywatelskich. Ważnym elementem opracowania był aspekt ekonomiczny, brany za każdym razem pod uwagę przy analizie wszystkich elementów analizowanych systemów, a zwłaszcza formy udzielanej informacji i porady.

Z opracowania wynika, że w wielu państwach (jak Wielka Brytania czy Holandia) zostały utworzone wyspecjalizowane ośrodki informacji i porad obywatelskich. Podstawowymi metodami świadczonego w tych punktach poradnictwa są dobrze zaprojektowane witryny internetowe, porady przez e-mail, infolinie telefoniczne, poradniki oraz porady świadczone osobiście. W punktach tych informacji i specjalistycznych porad udzielają osoby specjalnie do tego przeszkolone, najczęściej bez wykształcenia prawniczego. Personel jest więc mniej kosztowny niż prawnicy z przygotowaniem akademickim i doświadczeniem praktycznym.

Ilustracją sprawnie rozwiniętej sieci biur poradniczych mogą być Holandia i Wielka Brytania. W Holandii została stworzona sieć biur prawnych, tzw. *Juridisch Loket*, działająca na terenie całego kraju. Z analizy sposobów, jakimi udzielone zostały porady, wynika, że w 2011 r. na 772 tys. zapytań 200 tys. wiązało się z wizytą beneficjenta w jednym z trzydziestu biur, zaś wszystkie pozostałe (572 tys.) zgłoszono pocztą elektroniczną albo przez telefon. Oznacza to, że 75% problemów zostało rozwiązanych drogą e-mailową lub telefonicznie. Jednocześnie wyniki badań pokazują, że niezależnie od udzielonej pomocy drogą osobistą, e-mailową czy telefoniczną witryny internetowe biur prawnych (*Juridisch Loket*) odwiedziło prawie milion użytkowników. Z obliczeń przeprowadzonych przez instytut HiiL wynika, że roczne koszty działania tych biur prawnych przekraczają nieco kwotę 20 mln euro. Oznacza to wydatek niecałych 30 euro na sprawę interesanta, który uzyskał poradę (albo jeszcze mniej, jeśli zważyć koszty witryny internetowej).

W Wielkiej Brytanii natomiast w roku szkolnym 2010/2011 działające tam biura porad obywatelskich (ang. *Citizens Advice Bureaus*) udzieliły pomocy 2,1 mln osób w ponad 7 mln spraw¹. W tym samym okresie, dwóch lat, wspólna strona internetowa² biur porad, prowadzona przez łącznie 382 organizacje, miała 14,2 mln odwiedzin. Opracowana przez te podmioty strona świadczy swoje usługi za pośrednictwem odpowiednio do tego przygotowanego i przeszkolonego personelu. Jak wynika z obliczeń zawartych w raporcie instytutu HiiL w analizowanym czasie „przychody (i również koszty) całego serwisu przekroczyły 60 mln funtów, z czego 50 mln pochodziło z dotacji rządowych. Koszt osobistej obsługi jednego interesanta nie przekroczył zatem 30 funtów (a właściwie wyniósł jeszcze mniej, zważywszy na spory koszt prowadzenia witryny internetowej)”³.

¹ Por. z informacjami dostępnymi na stronie internetowej *Citizens Advice*, www.citizensadvice.org (22.3.2014).

² Wspólna strona internetowa *Citizens Advice*: adviceguide.org.uk (22.3.2014).

³ M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland, *Porady prawne...*, op. cit., s. 9 i n.

Powyższe przykłady wskazują po pierwsze na istotne znaczenie opracowanych metod udzielania poradnictwa, po drugie – na korzyści płynące z opracowania i zastosowania wysokiej jakości informacji, wytycznych, wskazówek, poradników czy witryn internetowych. Niewątpliwie początkowe koszty wdrożenia nowoczesnych technologii były wysokie, ale inwestycja ta z czasem przynosi wymierne korzyści i oszczędności.

W ramach projektu systemowego uznano, że zastosowanie nowoczesnych technologii, obok wypracowanych do tej pory klasycznych metod świadczenia poradnictwa, powinno być jednym z priorytetów przy tworzeniu systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Polsce¹. Przemawiają za tym po pierwsze względy ekonomiczne, po drugie pozytywne doświadczenia innych państw, po trzecie duża liczba osób, którym można w ten sposób pomóc.

Wśród nowoczesnych metod ważną rolę odgrywają technologie informatyczne. Ogólnie można je nazwać poradnictwem prawnym *online*. Obecnie na podstawie wypracowanych w wielu państwach modeli wskazać można na kilka rodzajów kształtujących się metod poradniczych *online*. Należą do nich przede wszystkim interaktywne aplikacje dostępu do informacji prawnej, interaktywne aplikacje dostępu do porady prawnej, interaktywne aplikacje do ugodowego rozwiązywania sporów².

Interaktywne aplikacje są sprawnie rozwijającymi się technologiami informatycznymi mającymi coraz szersze zastosowanie w ramach efektywnego dostępu do informacji i porady prawnej. Jak zauważa cytowany już *M. Araszkiewicz*³: „w tym zakresie nie chodzi nam jedynie o publikowanie online treści obowiązujących regulacji prawnych czy orzeczeń sądowych wysokich instancji (powyższe winno być obowiązkiem państwa), lecz o stosowanie inteligentnych narzędzi, dzięki którym zainteresowana osoba może uzyskać poradę prawną pasującą do jej zindywidualizowanej sytuacji, przeanalizować skutki prawne zaistniałego stanu faktycznego czy wreszcie samodzielnie przygotować projekt umowy czy projekt pisma urzędowego albo procesowego – dostosowanego do potrzeb beneficjenta”.

Przykładem takiego serwisu online jest utworzony w Holandii serwis nazywany *Roadmap to Justice*⁴. Został on wprowadzony do systemu nieodpłatnej pomocy prawnej w Holandii przez *Legal Aid Board* (Radę Pomocy Prawnej) i Uniwersytet w Tilburgu. Podstawowym elementem serwisu jest tzw. *Dispute Roadmap*⁵, dzięki któremu beneficjent otrzymuje pełną informację dotyczącą możliwych rozwiązań, jakie mogą mieć zastosowanie w jego sprawie. Zaznaczenia wymaga, że na razie aplikacja ta dotyczy prawa rodzinnego, konsumenckiego i administracyjnego. Wynika to

¹ Zob. rekomendacje o charakterze generalnym dotyczące organizacji systemu poradnictwa w: System poradnictwa..., *op. cit.*, s. 135 i n.

² Szerzej na ten temat zob. także: *M. Araszkiewicz*, Nowe technologie..., *op. cit.*, s. 1 i n.

³ *M. Araszkiewicz*, Poradnictwo prawne..., *op. cit.*, s. 4–5.

⁴ Pojęcie to można przetłumaczyć na polski jako „mapa dostępu do sprawiedliwości”. Serwis jest interaktywną aplikacją, www.rechtheizjer.nl (22.3.2014).

⁵ Co można przetłumaczyć jako „mapa dostępnych rozwiązań w sprawie”.

z faktu, że w ramach tych dziedzin beneficjenci najczęściej zgłaszali się z problemami prawnymi. Jak podaje M. Araszkiewicz¹: „wciąż planowany jest rozwój aplikacji obejmujący coraz to nowe problemy prawne, jak np. kwestie związane z rozwodami, ustalaniem opieki nad dziećmi czy tworzeniem planu mediacji”.

Metoda *Dispute Roadmap* powinna również zmusić instytucje państwowe do analizowania najczęstszych problemów prawnych obywateli, a następnie do opracowania, na bazie uzyskanej wiedzy, takich programów *online*, które zapewnią w podstawowym zakresie rozwiązywanie konfliktów, jakich obywatele doświadczają w życiu codziennym. Dodatkowo metoda ta wpływa na podnoszenie świadomości i rozwijanie samodzielności obywateli, którzy, po zdobyciu pewnego zasobu wiedzy i informacji, sami muszą podejmować określone decyzje. Oczywiście, dostrzegając zalety tej metody, nie sposób nie wskazać, że nawet najlepsza aplikacja nie zastąpi osobie szukającej skomplikowanej pomocy prawnej kontaktu z profesjonalnym prawnikiem bądź inną osobą kompetentną do udzielania porad prawnych i obywatelskich.

Kolejne zastosowanie nowoczesnych technik informatycznych zostało wprowadzone przy ugodowym rozwiązywaniu sporów między stronami. Ta metoda zwana jest *Online Dispute Resolution* (ODR)². ODR jest formą rozwiązywania sporów w sposób polubowny i jednocześnie *online*. Zalety systemów ODR to przede wszystkim ich taniość, szybkość w zastosowaniu, dostępność dla osoby zainteresowanej, brak sformalizowanej formy, unikanie rozwiązania problemu drogą sądową. Dodatkowym plusem metody polubownego rozwiązywania sposób *online* jest fakt, że strony sporu nie muszą się osobiście spotykać, co może wpływać na zmniejszenie stresu po obu stronach.

Przegląd działających w praktyce systemów ODR został przedstawiony w raporcie³ opracowanym przez J. Suqueta, M. Poblet, P. Noriega oraz S. Gabarro. Autorzy przeanalizowali działania wielu dostawców usług ODR oraz zaprezentowali wnioski w tym zakresie. Wskazali między innymi na istniejące problemy finansowe, które doprowadziły do wycofania się wielu usługodawców z tej metody rozwiązywania sporów. Tylko nieliczni przekształcili się w dobrze funkcjonujące w tym obszarze podmioty. Finansowanie tych metod jest jednym z kluczowych problemów do rozwiązania. W wielu krajach, takich jak Holandia, Hiszpania czy Portugalia, prowadzone były badania dotyczące metody ODR, z których wynika, że wiąże się ona z koniecznością znacznego rozbudowania modelu teoretycznego funkcjonowania takiego systemu, obejmującego wymianę argumentów pomiędzy stronami i negocjowanie możliwych rozwiązań⁴.

¹ M. Araszkiewicz, *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.*, s. 6.

² Co można przetłumaczyć jako „polubowne rozwiązanie sporów drogą *online*”. E. Katsh, J. Rifkin, *Online Dispute Resolution: Resolving Conflicts in Cyberspace*. Jossey-Bass, San Francisco Ca. 2001; A. Lodder, J. Zeleznikow, *Developing an Online Dispute Resolution Environment: Dialogue Tools and Negotiation Systems in a Three Step Model*, *Harvard Negotiation Law Review* 2005, No. 10, s. 287–338; J. Suquet, M. Poblet, P. Noriega, S. Gabarro, *Online Dispute Resolution in 2010: A Cyberspace Odyssey?*, [w:] M. Poblet, B. Abrahams, J. Zeleznikow, *The Proceedings of the 6th International Workshop on ODR, Liverpool 2010*, s. 1–13, cyt. za: M. Araszkiewiczem, *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.*, s. 4–5.

³ *Ibidem*.

⁴ M. Araszkiewicz, *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.*, s. 4–5.

Warto jednak zwrócić uwagę, że systemy *Online Dispute Resolution* w kontekście ich zastosowania w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego mogą być wykorzystywane w postaci wielu programów informatycznych wspierających rozwiązywanie sporów w ramach różnych dziedzin prawa.

Należy podzielić wnioszek *M. Araszkiewicza* w kwestii konieczności uwzględnienia w przyszłości w systemie nieodpłatnego poradnictwa w Polsce również metod ODR, pomimo trudności związanych z kosztami ich opracowywania. „Korzystanie z tych technologii może wpłynąć na obniżenie nie tylko kosztów funkcjonowania systemów pomocy prawnej, ale również na obniżenie kosztów społecznych sporów z uwagi na potencjalne zwiększenie odsetka spraw zakończonych polubownie”¹.

Wobec przedstawionych zalet nowoczesnych metod informatycznych uzasadniony wydaje się wniosek wypracowany w trakcie prac w ramach prowadzonego projektu, że wprowadzenie tego typu sposobów opartych na nowoczesnych technikach informatycznych w Polsce będzie jednym z podstawowych zadań instytucji świadczących nieodpłatne poradnictwo. Zgodnie z poglądem *M. Araszkiewicza*² zaletą tych technik jest zdecydowana oszczędność kosztów osobowych usługodawców. Taka informacja czy porada zostaje udzielona lub spór zostaje rozwiązany przy wsparciu albo z wyłącznym użyciem programu komputerowego, co wpływa na oszczędność czasu i wygodę beneficjentów, którzy mają możliwość uzyskania informacji i porady z każdego miejsca, które jest dla nich dostępne i wygodne, oraz z każdego urzędnika, jakie posiadają. Jest to więc wyraźna oszczędność kosztów wynikająca z pozasądowego załatwienia sprawy. Wyzwaniem w kontekście technik informatycznych może stać się kwestia zdolności do korzystania z tych technologii w grupie docelowej, do której adresowana jest pomoc prawna i obywatelska, a więc osób ubogich, z grup dyskryminowanych, osób z niepełnosprawnościami (co może stanowić dla nich barierę w skorzystaniu z proponowanych technik). Przy wprowadzaniu takich metod trzeba w związku z powyższym pamiętać również o punktach poradniczych, gdzie beneficjent będzie mógł także z pomocą przeszkolonego pracownika lub wolontariusza uzyskać informację i skorzystać z danej aplikacji interaktywnej.

3. Metody udzielania porad w ramach obecnie istniejącej struktury poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Rozważania w tym zakresie należy zacząć od przedstawienia definicji pojęcia „metody”. Czym zatem jest metoda udzielania porad prawnych i obywatelskich? Zgodnie z definicją słownika języka polskiego metodą³ jest świadomie stosowany sposób postępowania, mający prowadzić do osiągnięcia zamierzonego celu.

¹ *Ibidem*.

² *Ibidem*.

³ *S. Dubisz* (red.), Uniwersalny słownik języka polskiego, Warszawa 2003, <http://www.leksykografia.uw.edu.pl/slowniki/18/uniwersalny-sownik-jzyka-polskiego-warszawa-2003> (22.3.2014).

Przenosząc tak rozumianą definicję na grunt poradnictwa prawnego, wskazać należy, że jest ona środkiem do osiągnięcia zamierzonego przez beneficjenta celu. Najczęściej celem tym będzie rozwiązanie problemu prawnego. Mając wiedzę dotyczącą podstawowego celu, jaki zakłada sobie beneficjent, ale również innych celów systemu pomocy prawnej i obywatelskiej¹, rozważyć należy, jakimi metodami będą one efektywnie osiągnięte, z uwzględnieniem możliwości ekonomicznych państwa.

Przydatne w tym zakresie jest przeprowadzone przez ISP badanie², a zwłaszcza jego wyniki dotyczące celów zakładanych przez osoby poszukujące pomocy prawnej i/lub obywatelskiej. W trakcie badania ilościowego poproszono beneficjentów usług poradniczych, aby sami opisali, czego oczekiwali od danego punktu poradniczego. Wyniki przeprowadzonych wywiadów wskazują, że w ponad połowie przypadków osoby te oczekiwały po prostu „pozytywnego załatwienia sprawy”. Łącznie w przypadku 38% sytuacji beneficjenci mieli bardziej sprecyzowane oczekiwania – poszukiwali pomocy w rozstrzygnięciu konkretnego problemu (14%), w przygotowaniu dokumentów (10%), w uzyskaniu konkretnych informacji (8%) lub w uzyskaniu konkretnych świadczeń (6%).

Ogólnie rzecz ujmując, zdecydowana większość respondentów, którzy w badaniu ogólnopolskim skorzystali z pomocy (ponad $\frac{3}{4}$), zadeklarowała, że ich problem (problemy) udało się rozwiązać całkowicie (67%) lub częściowo (9%). W co piątym przypadku respondent miał trudności z odpowiedzią na to pytanie. W świetle wywiadów pogłębionych okazywało się, że nierzadko trudność w określeniu, na czym ma polegać rozwiązanie, wynika z samej natury problemu lub z tego, że jego rozwiązanie wcale nie musi być korzystne dla respondenta, nie zaś z wątpliwości, czy do rozwiązania przyczynił się podmiot świadczący poradę.

Analiza wyników badania ISP skłania do następujących wniosków. Po pierwsze słuszne jest założenie, że w wielu przypadkach beneficjenci poszukują rozwiązania swojego problemu prawnego w postaci przygotowania określonych dokumentów, uzyskania konkretnych informacji, również prawnych, czy świadczeń. Po drugie przeprowadzone badanie wskazuje, że najczęstszym celem osoby zgłaszającej się jest „chęć pozytywnego załatwienia sprawy”. Tak wskazany cel rodzi kolejne pytanie: co oznacza „pozytywne załatwienie sprawy”? Bardzo pomocne przy odpowiedzi na nie wydają się wnioski zaprezentowane w raporcie INPRIS³. Wynika z nich, że obecnie wiele osób postrzega prawo jako tematykę bardzo skomplikowaną, niezrozumiałą i wrogą. Tym samym często beneficjenci za „pozytywne załatwienie sprawy” uważają pozasądową ugodę z drugą stroną. Takie rozwiązanie problemu odbywa się najczęściej (w około 50% przypadków)⁴ w drodze znalezienia kompromisowego

¹ Inne cele poradnictwa prawnego i obywatelskiego to np.: kształtowanie świadomości prawnej obywateli, podnoszenie samodzielności obywateli w rozwiązywaniu problemów prawnych i życiowych, zmniejszanie liczby spraw sądowych.

² Zob. S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, op. cit., s. 113 i n.

³ M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland, *Porady prawne...*, op. cit., s. 4 i n.

⁴ *Ibidem*, s. 5

rozstrzygnięcia wspólnie z drugą stroną, w postaci ugody pozasądowej. Jedynie mały odsetek spraw (około 5%)¹ trafia na drogę sądową i jest rozpatrywany przez sądy lub inne bezstronne organy, co wiąże się właśnie z negatywnie wyrażanym stosunkiem do prawa i instytucji wymiaru sprawiedliwości.

Powyższe rozważania wskazują, że stworzenie stronom możliwości negocjacji sprawiedliwego rozwiązania będzie miało kluczowe znaczenie również dla wyboru odpowiednich i najbardziej efektywnych metod udzielania poradnictwa. Wydaje się, że w tak rozumianym celu beneficjenci powinni „otrzymać informacje pomocne w negocjowaniu, porozumiewaniu się ze sobą i, koniec końców, w samodzielnym rozwiązywaniu problemów. Informacje prawne są przydatne w praktyce o tyle, o ile można je zrozumieć, o ile są dostosowane do aktualnego problemu i o ile są dostępne w odpowiednim czasie. W idealnym stanie rzeczy informacje powinny być wystarczające, żeby poradzić sobie z danym problemem, oferować ograniczony zestaw opcji (wybór pomiędzy rzeczywistymi rozwiązaniami) oraz być łatwe do zastosowania”².

Mając na względzie tak przedstawione, najczęstsze rozumienie „pozytywnego załatwienia sprawy”, nie można zapomnieć o grupie beneficjentów, którzy poszukują zindywidualizowanej, konkretnej porady prawnej, obejmującej konieczność opracowania analizy prawnej, a także przygotowania odpowiednich pism w sprawie, w tym pism procesowych.

W ramach projektu systemowego rozważano zastosowanie podziału poradnictwa prawnego i obywatelskiego na informację prawną³ oraz poradę prawną⁴ i obywatelską⁵. W zależności od tego, czy udzielana byłaby porada, czy informacja, wskazane byłoby dostosowywanie odpowiednich metod ich udzielania. Wydaje się jednak, że nie ma potrzeby różnicowania metod udzielania informacji i porad prawnych i obywatelskich. Zarówno w udzielaniu informacji, jak i porad powinno się stosować różnorodne sposoby ich przekazywania. Ewentualne ograniczenia w sposobie świadczenia usługi mogą i/lub powinny dotyczyć przedmiotu sprawy, jej skomplikowania, charakteru danego podmiotu udzielającego poradnictwa lub innych uzasadnionych w danym przypadku powodów. Z uwagi na wyższy stopień skomplikowania spraw, względy bezpieczeństwa klienta lub procedury kontroli wewnętrznej podmiotu oraz ze względu na utrzymanie odpowiedniej jakości udzielanych porad wskazane jest udzielanie takich porad osobiście (przy dopuszczeniu w uzasadnionych wypadkach

¹ *Ibidem*.

² *Ibidem*, s. 4 i n.

³ Informacja prawna polega na dostarczaniu zgłaszającym się podmiotom informacji o regulacjach prawnych odnoszących się do ich sytuacji.

⁴ Poradę prawną polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji odnoszących się do przedstawionego przez nie problemu prawnego oraz, w razie potrzeby, pomocy w jego rozwiązaniu do momentu wkroczenia sprawy na etap sądowy.

⁵ Poradę obywatelską polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu i o związanych z nimi konsekwencjach, wspieraniu ich – z poszanowaniem samodzielności w podejmowaniu decyzji – w dokonaniu wyboru sposobu postępowania oraz, w razie potrzeby, sporządzeniu wspólnie z nimi planu działania i pomocy w jego realizowaniu.

innych sposobów) lub/i na piśmie (np. sprawy związane z odpowiedzialnością karną klienta oraz dotyczące toczących się postępowań przed sądami powszechnymi – muszą być udzielone na piśmie).

Uwzględnivszy powyższą analizę, w trakcie projektu opracowano katalog metod udzielanego w Polsce poradnictwa, a w pierwszej kolejności przygotowano listę sposobów obecnie stosowanych przez prywatne i publiczne podmioty świadczące te usługi. Do wypracowanych w Polsce metod należy udzielenie porady:

- 1) osobiście: w punktach porad oraz mobilnie,
- 2) telefonicznie,
- 3) drogą elektroniczną poprzez e-mail,
- 4) drogą elektroniczną poprzez stronę internetową,
- 5) listownie,
- 6) poprzez dystrybucję broszur o charakterze informacyjnym (papierowe).

Po opracowaniu powyższej listy uznano, że ważnym zadaniem jest dokonanie oceny każdej z powyższych metod pod kątem jej zalet i wad dla systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W trakcie prac starano się zwrócić uwagę na te elementy, które mogą mieć największe znaczenie w kontekście tworzenia przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa.

Metoda udzielania porad osobiście w punktach porad (wyjątkowo mobilnie¹) jest najczęściej spotykaną tradycyjną metodą, wywołującą najmniej kontrowersji. Sprawdza się najlepiej w sprawach o dużej zawłości prawnej i/lub faktycznej, w sprawach, w których konieczny jest kontakt z wykwalifikowaną osobą. Możliwość mobilnego dotarcia do klienta ma ogromne znaczenie w sytuacjach, w których problem dotyczy osoby z niepełnosprawnością, osoby skazanej lub tymczasowo aresztowanej, która jest odizolowana, lub innej, która nie może udać się do punktu poradniczego, a jednocześnie potrzebuje bezpośredniego kontaktu z osobą świadczącą porady. Należy jednak wskazać, że jest to najdroższa forma udzielania informacji i porad. W szczególności w przypadkach mobilnych, kiedy wymaga wyjazdu. Jednocześnie może ona nie być dostępna dla wszystkich potrzebujących, np. ze względu na koszty dojazdu, zbyt dużą odległość od miejsca zamieszkania, izolację². Jest też nieekonomiczna, zwłaszcza w sytuacjach prostej informacji i porady, kiedy beneficjent musi i tak udać się do punktu poradniczego. Jest również kosztowna dla państwa, ponieważ prawie zawsze jest i będzie skierowana do jednego beneficjenta. Jak wynika z przeprowadzonego przez ISP badania³, obecnie jest to najczęstsza forma, w jakiej pomocnictwo jest udzielane (63%). Z wywiadów wynika także, że tzw. nieśmiali petenci poszukują właśnie pomocy, która ma bardziej osobistą formę. Dodać także należy, że porada osobista jest jednocześnie świadczona w formie ustnej lub pisemnej. Zaletą formy pisemnej jest możliwość kontroli gwarantująca wysoką jakość. Natomiast podstawową

¹ Mobilne udzielenie porady oznacza udanie się przez osobę udzielającą porady do miejsca wskazanego przez beneficjenta.

² Chodzi tu o sytuacje związane z pozbawieniem wolności danej osoby czy tymczasowym aresztowaniem.

³ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, Korzystający i niekorzystający..., *op. cit.*, s. 107–108.

wadą jest jej czasochłonność i wysoki koszt. Obecnie metoda osobistej i pisemnej (lub ustnej) formy jest najczęściej stosowana przez 26 studenckich poradni prawnych w całej Polsce. Rocznie w tej formie poradnie prawne udzielają około 13 tys. porad.

Kolejną metodą świadczenia poradnictwa jest forma telefoniczna. Ogromną zaletą jest jej szybkość i powszechność związana z ogólną dostępnością aparatu telefonicznego. Wskazać można, że jest to metoda przystępna dla osób niekorzystających z internetu, np. dla osób starszych, jak również dla osób odizolowanych, ale tylko w tych przypadkach, kiedy mogą one skorzystać z telefonu¹. Wadą jest po pierwsze ograniczona tylko do prostych spraw możliwość pomocy. Po drugie brak wglądu w jakąkolwiek dokumentację, która może mieć wpływ na poprawność udzielanej porady prawnej. Dodatkowo metoda ta nie daje możliwości weryfikacji statusu beneficjenta. Z przytaczanego już badania² wynika, że kontakt telefoniczny jest dominującą formą kontaktu z punktami poradniczymi wśród tzw. świadomych klientów³, którzy w ten sposób wstępnie uzyskują informację o tym, jak należy załatwić daną sprawę.

Bardziej nowoczesna od telefonicznej jest metoda kontaktu e-mailowego (przez internet). W większości przypadków zalety i wady tej formy kontaktu są dość podobne jak przy metodzie telefonicznej. Nie bez znaczenia jest, że przy metodzie e-mailowej następuje spora redukcja kosztów wynikających bądź z osobistego kontaktu z osobą udzielającą porady, bądź z konieczności opłaty za abonament telefoniczny. Wadą tej metody jest to, że usługodawca ma wciąż ograniczony dostęp do dokumentacji, chociaż w tym przypadku można już sobie wyobrazić przesłanie zeskanowanych najważniejszych dokumentów jako załączników do listu. Zawiera ona duży potencjał na przyszłość w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Pamiętać jednak należy, że dostęp do Internetu, chociaż coraz bardziej powszechny, nadal jest ograniczony. Jak pokazuje badanie⁴, 68% beneficjentów korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej szuka informacji w Internecie.

Coraz większą rolę w świadczeniu pomocy prawnej i obywatelskiej zaczyna grać metoda udzielania informacji i porady przez internet, poprzez stronę internetową. Zaletami tej formy są: oszczędność czasowa, oszczędność ekonomiczna dla systemu i usługodawcy, wygoda beneficjentów, możliwość zachowania intymności w sytuacji spraw trudnych, drażliwych dla klienta, możliwość przekazania podstawowej informacji lub wiedzy. Stosowanie tej nowoczesnej technologii, jaką jest internet, nie będzie jednak możliwe w zindywidualizowanych i bardziej skomplikowanych sprawach. Wynika to z wielu czynników, takich jak obszerność dokumentacji faktycznej i prawnej w sprawie, wielość możliwych rozwiązań prawnych, zawilość stanu faktycznego, konieczność przeprowadzenia szczegółowej rozmowy z klientem co do faktów mających wpływ na analizę prawną. Przy tej metodzie należy także wziąć

¹ Taka sytuacja ma najczęściej miejsce w przypadku osób osadzonych w zakładach karnych, które mają już orzeczoną prawomocnie karę pozbawienia wolności i często mają możliwość korzystania z telefonu w zakładzie karnym.

² S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 108.

³ „Świadomy klient” to taki, który ma dobrze sprecyzowany cel, jaki chce osiągnąć poprzez uzyskaną poradę/informację.

⁴ S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający...*, *op. cit.*, s. 41.

pod uwagę konieczność systematycznej aktualizacji strony internetowej ze względu na częstą dezaktualizację informacji wskutek zmieniającego się prawa. Należy także pamiętać, jak wskazano już powyżej, że wprawdzie dostęp do internetu jest coraz bardziej powszechny, jednak wciąż w wielu rejonach Polski ograniczony, co powoduje, że informacja i porada docierają tylko do wybranych beneficjentów.

Do klasycznych metod udzielania porad prawnych należy przekazywanie informacji i porady listownie. Dzięki niej porady mogą być świadczone osobom, które nie mają możliwości dochodzenia swoich praw np. dlatego, że są pozbawione wolności, a w zakładzie karnym, w którym się znajdują, z różnych powodów, nie mają dostępu ani do telefonu, ani do internetu. Forma listowna umożliwia przesłanie całej lub częściowej dokumentacji w sprawie, co pozwala na jej zweryfikowanie przez świadczącego usługę. Wadą jest jej czasochłonność, mogą też być trudności z poprawnym zrozumieniem tekstu pisanego. Niemniej jednak należy podkreślić, że ta metoda w wielu przypadkach będzie jedyną możliwą do zastosowania w sytuacji danego beneficjenta. Dlatego jest to kanał dostępu do pomocy prawnej stosowany przez specjalistyczne organizacje pozarządowe i biura pomagające osobom osądzonym.

Szczególne znaczenie, ze względu na możliwość zachowania anonimowości, ma metoda poradnictwa świadczona poprzez dystrybucję papierowych broszur o charakterze informacyjnym. Najważniejsze zalety tej formy komunikacji z beneficjentem to możliwość powszechnego dostępu, zarówno do podstawowych, jak i kompleksowych informacji, redukcja kosztów związanych z osobistym świadczeniem usług poradniczych, ułatwienie pracy osobom świadczącym porady przez dodatkowy materiał pomocniczy. Wadami są natomiast szybka dezaktualizacja informacji przez zmieniające się prawo oraz potencjalne trudności z właściwą interpretacją zapisów prawnych (proporcjonalnie do skali problemu prawnego i świadomości prawnej beneficjentów).

Przygotowany w ramach projektu katalog metod najczęściej stosowanych w systemie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest wstępem do dalszych prac. Może stanowić źródło wiedzy dla nowo powstających podmiotów chcących świadczyć nieodpłatnie porady prawne i obywatelskie. W przyszłości katalog ten powinien być poddawany systematycznej ocenie i ewentualnej zmianie w celu zapewniania beneficjentom jak najszerszego dostępu do poradnictwa prawnego oraz zminimalizowania kosztów finansowych.

4. Standard – pojęcie i podstawowe elementy

Rozważania dotyczące standardów należy rozpocząć od przedstawienia słownikowego rozumienia tego pojęcia. Zgodnie z definicją Słownika języka polskiego¹ termin „standard” ma dwa znaczenia. W pierwszym oznacza „pewien poziom towarów lub

¹ Słownik języka polskiego, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/standard> (22.3.2014).

usług, spełniający podstawowe wymagania”. W drugim określa „typowy i przeciętny model czegoś”. Jak słusznie zauważa *W. Klaus*¹: „Znaczenia te, choć wydają się zbliżone, zawierają jednak zdecydowaną różnicę – od wyznaczenia pewnego bezwzględnego minimum w pierwszym przypadku, po pokazanie pewnego typowego zachowania w drugim”. Rodzą się więc pytania, jaką rolę powinny spełniać standardy w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz z jakich elementów się składać.

Problematyka dotycząca znaczenia standardów, ich elementów oraz spełnianych funkcji w poradnictwie prawnym i obywatelskim była dotychczas w Polsce przedmiotem kilku analiz. Najszerze opracowanie w tym zakresie zostało przygotowane przez *W. Klauś*². Po odwołaniu się do pojęcia „standard” przedstawił on zakres standardów nie tylko poradnictwa prawnego i obywatelskiego, ale również usług społecznych. Zauważył również, że w Polsce brak jest jednolitego dokumentu kodyfikującego katalog standardów w odniesieniu do samorządów prawniczych: adwokatów, radców prawnych czy notariuszy, co powoduje brak możliwości oparcia się na nich przy budowaniu standardów dla systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Zasadne wydaje się w związku z tym wskazanie, jakie elementy powinny zawierać wypracowane standardy i jakie są podstawowe założenia dotyczące jakości świadczonych usług. Analizę elementów standardów opracował w literaturze przedmiotu *J. Boczoń*. Natomiast założenia, jakie powinny spełniać usługi społeczne, zostały opracowane przez sieć organizacji występujących pod nazwą *European Platform for Rehabilitation* (Europejska Platforma dla Rehabilitacji), a omówione w literaturze polskiej przez *W. Klauś*³. Z tego względu celowe jest poprzestanie na zaprezentowaniu w tym miejscu dwóch tabel obrazujących interesujące nas zagadnienia.

Tabela 1. Z czego powinien składać się standard⁴

Elementy standardu	Opis/wyjaśnienie
1	2
Postanowienia wstępne (preambuła)	Należy naszkicować tło społeczne i charakterystykę występowania interesującego nas zjawiska (problemu) oraz uzasadnienie merytoryczne realizacji zadania/usługi: sytuację demograficzną i zasadnicze tendencje, czy zjawisko się nasila, czy i jakie negatywne zjawiska mogą być generowane przez brak działania, jakie korzyści przyniesie podjęcie realizacji danej usługi w danej grupie i w całej społeczności lokalnej, a także co się stanie, jeśli zadanie nie zostanie podjęte – jakie będą konsekwencje (koszty) społeczne i ekonomiczne takiego zaniechania.

¹ *W. Klaus*, Standardy usług a poradnictwo prawne, Warszawa 2012, s. 1 i n., http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Standardy_us%C5%82ug_a_poradnictwo_prawne.pdf (22.3.2014).

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*, s. 5 i n.

⁴ *E. Boczoń*, [w:] Poradnik standaryzacji usług, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT, Warszawa 2007, s. 18–21 (opracowanie własne).

1	2
Podstawy prawne	Należy przywołać akty prawne, które umożliwiają lub nakazują realizację danego zadania/usługi. Trzeba przeanalizować, w jakim stopniu istniejące regulacje prawne (państwowe lub lokalne) determinują podejmowane przez nas działania w danej sferze – czy ograniczają lub wręcz uniemożliwiają prowadzenie niektórych działań.
Przedmiot	Jest to określenie i nazwanie zadania/usługi, które powinno precyzyjnie odzwierciedlać jego treść i charakter. Nazwa podjętego zadania musi być adekwatna do jego istoty i charakteru. Nie powinno stosować się tu przenośni odwołujących się do haseł i skojarzeń opartych na ogólnych wartościach, licząc na to, że czytający domyśli się, co one znaczą. Nie pasują tu tytuły projektów czy nagłówki gazet. Muszą to być proste i jednoznacznie rozumiane nazwy
Misja i cel zadania/usługi	Należy tu określić, co ma być zasadniczym celem realizowanego zadania/usługi, jaki stan będzie pożądany, jakimi metodami cel ten zostanie osiągnięty i jakie wartości leżą u podstaw realizacji zadania/usługi. Tego rodzaju opis pozwala na głębsze uświadomienie sobie (członkom grupy standaryzacyjnej i przyszłemu realizatorowi), do jakiego stanu dążymy, co jest dopuszczalne, a co nie. Należy opisać, jaka zmiana zostanie osiągnięta dzięki realizacji danego zadania, jakie zastosujemy metody (oczywiście muszą być adekwatne do rodzaju zaspokajanej potrzeby) i czym się kierować przy podejmowaniu danego zadania.
Zakres	<p>Podmiotowy: kto będzie głównym beneficjentem realizowanego zadania/usługi. Należy precyzyjnie określić grupę docelową, tzn. osoby, które będą z niej korzystać. Powinny zostać tak określone, aby nie było wątpliwości, kto i z jakimi problemami może zostać objęty danym zadaniem.</p> <p>Rzeczowy: co wchodzi w zakres danego zadania/usługi, np. czy usługa wobec bezdomnych obejmuje wyżywienie, noclegi, ubranie, opiekę medyczną, pracę z psychologiem i pracownikiem socjalnym itp. W wypadku usługi opiekuńczej może to być: masaż, robienie zakupów, wyprowadzanie na spacer, gotowanie, karmienie itp.</p> <p>Przestrzenny: trzeba określić, gdzie zadanie/usługa będzie realizowana, jaki obszar zostanie nią objęty. W przypadku powierzenia zadania przez władzę lokalną obszar ten musi należeć do obszaru administracyjnego danej jednostki samorządu terytorialnego. Nie musi to być cały powiat czy gmina. Możemy zawęzić obszar realizacji usługi tylko do dzielnicy czy sołectwa, jeśli wynika to ze specyfiki danego środowiska lokalnego.</p>
Specyfikacja	Jest to szczegółowe wyliczenie tego, co, ile (godzin, kilogramów, kalorii, stron druku itp.) oraz jakiej jakości należy dostarczyć przy realizacji danego zadania. Specyfikacja stanowi bardzo ważny – bo policzalny – element określający w znacznej mierze wymiar materialny i finansowy zadania. Jest ona często utożsamiana ze standaryzacją, ale naprawdę jest tylko jedną z jej części.
Warunki spełnienia usługi	<p>Materiałne: w jakich warunkach zadanie/usługa powinna zostać realizowana. Trzeba tu określić, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby zadanie miało szansę powodzenia. Może chodzić np. o warunki lokalowe: jaki obiekt może służyć 50 lub 500 podopiecznym, czy musi gwarantować dostęp osobom niepełnosprawnym, czy ma posiadać ponadstandardowe wyposażenie. Jeśli chodzi o transport to: czy wykorzystywany jest transport własny, czy wynajmowany, czy ośrodek musi/może być oddalony od miasta itp. W wypadku zadania teatralnego: czy ma być wykorzystywana scena profesjonalna i co to znaczy. W wypadku zawodów sportowych: czy tartan na bieżni jest niezbędny itd.</p> <p>Duchowe: jakie wolności muszą być respektowane (możliwość realizacji praktyk religijnych, wypowiedzenia swoich poglądów, zachowania ważnych elementów stroju, odwiedziny osób bliskich itp.). Trzeba określić, jak dalece realizator zadania powinien stwarzać faktyczne możliwości uwzględniające odmienności kulturowe i religijne oraz inne specyficzne potrzeby niebędące elementem usługi podstawowej, ale konieczne lub choćby pożądane dla uszanowania godności klienta i spełnienia zakładanego celu zadania.</p>

1	2
	<p>Kwalifikacje pracowników realizujących zadanie/usługę: trzeba określić, jaki rodzaj wykształcenia i jakie formalne kwalifikacje musi posiadać zespół realizujący zadanie. Powinny również zostać podane wymogi dotyczące faktycznego doświadczenia zawodowego, np. wymóg pracy na stanowisku kierowniczym lub wcześniejszej pracy z danym typem klienta. W wymaganiach dotyczących kompetencji warto precyzyjnie określić, czy konieczne są dyplom i doświadczenie zawodowe, czy też któreś z nich ma większe znaczenie. Muszą zostać również określone inne wymagane umiejętności i uprawnienia (np. obsługa komputera, zawodowe prawo jazdy, kurs pedagogiczny itp.). W wypadku większości usług ogromną rolę odgrywają również cechy osobowe, które sprzyjają dobrej realizacji danego zadania, a czasami warunkują ją (otwartość, umiejętność pracy z ludźmi, dokładność, odwaga itp.).</p>
<p>Procedury stosowane przy realizacji zadania/usługi</p>	<p>Jakie procedury powinny być stosowane przy naborze użytkowników usługi: czy jest to nabór całkowicie otwarty, czy korzystamy ze spisów dostępnych w innych instytucjach, czy obowiązują opinie specjalistów itp.? Jeśli standaryzacja dotyczy szkoleń, to: czy potencjalni uczestnicy muszą reprezentować już pewien określony poziom (jaki), czy muszą przejść wstępne przygotowanie potwierdzone certyfikatem, świadectwem itp.? Jak powinni być zatrudniani pracownicy: czy zasadą jest konkurs, czy system profesjonalnych rekomendacji, czy muszą przejść specjalistyczne badania zdrowotne itp.?</p>
<p>Zasady monitoringu i ewaluacji realizowanej usługi</p>	<p>Jaki tryb i narzędzia zostaną zastosowane do oceniania realizacji i kontroli zadania, zarówno w trakcie jego realizacji, jak i po zakończeniu – w krótkim i długim okresie? Niezbędne jest opracowanie odpowiednich mierników i wskaźników poszczególnych zadań/usług do oceny realizacji zadania i jego rezultatów.</p>
<p>Regulacje nadzwyczajne</p>	<p>Określenie trybu podejmowania decyzji i postępowania, a także ramowe określenie odpowiednich norm do zaistniałej sytuacji (wyższych lub niższych). W sytuacjach nadzwyczajnych, tzn. takich, które trudno przewidzieć, a które należy uwzględnić w wielu typach usług (zdarzenia losowe: wypadki, klęski żywiołowe, ale także bardzo niska lub wysoka temperatura, kryzysy polityczne itp.), szczególnego znaczenia nabierają precyzyjnie określone zasady postępowania i podejmowania decyzji oraz zakresy odpowiedzialności poszczególnych uczestników i realizatorów usługi. W sytuacjach trudnych utrzymanie uznanych norm i zwykłego trybu podejmowania decyzji może być trudne lub niemożliwe. W związku z tym, aby nie doszło do przekroczenia ustalonych norm i zasad, muszą one zostać ustalone i wpisane w standard.</p>

Tabela 2. Zasady założeń dotyczących jakości usług społecznych¹

Aspekty	Obszary	Zasady jakości	Założenia wstępne
1	2	3	4
Kontekstu- alne	Wstępne założenia dotyczące dostarczania usług		<ol style="list-style-type: none"> 1. Wspierające ramy prowadzenia polityki społecznej (zbudowane na zasadach przeciwdziałania problemom społecznym i prowadzone w duchu praw człowieka oraz oparte na podejściu <i>evidence-based</i>, czyli na zbieraniu danych, by właściwie rozumieć problemy społeczne) 2. Podejście oparte na poszanowaniu praw 3. Zamykające się w ramach prawnych 4. Stabilne finansowanie 5. Dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (<i>stakeholders</i> – innymi instytucjami szeroko rozumianej pomocy społecznej, społecznością lokalną) 6. Przystępność od strony finansowej (<i>affordability</i> – opierająca się na zasadzie solidarności społecznej i oznaczająca prawo każdego obywatela do korzystania ze świadczeń publicznych) 7. Dostępność od strony organizacyjno-technicznej dla klientów/obywateli (<i>accessibility</i>, w tym także informacja o prowadzonych usługach) 8. Dostępność usług ze strony świadczeniodawców (<i>availability</i> – dostępność do wachlarza usług najlepiej odpowiadających potrzebom klienta)
			KRYTERIA JAKOŚCI
Organiza- cyjne	Wymaga- nia wobec dostawcy usług	Dobre zarządzanie	<ol style="list-style-type: none"> A. Dobre zarządzanie B. Transparentność i prowadzenie właściwych rozliczeń finansowych (oraz poddawanie się okresowej i niezależnej kontroli dotyczącej finansowych i pozafinansowych rezultatów pracy) C. Roczne planowanie D. Zbieranie opinii zwrotnych (od klientów oraz innych współpracowników) E. Systematyczne, stałe podnoszenie jakości usług F. Poufność (w zakresie usług świadczonych klientom i ich danych osobowych)
		Partnerstwo	<ol style="list-style-type: none"> A. Partnerstwo, współpraca (z klientami oraz społecznością lokalną i innymi organizacjami/instytucjami)

¹ Tabela przetłumaczona w literaturze polskiej przez *W. Klaua*, Standardy usług..., *op. cit.*, s. 5 i n.

1	2	3	4
Proces świadczenia usług	Potrzeby klientów	Prawa	<ul style="list-style-type: none"> A. Karta praw (opracowanie dokumentu dostępnego dla klientów, określającego ich prawa w stosunku do dostawcy usług) B. Zakaz dyskryminacji na jakiegokolwiek podstawie C. Funkcjonowanie mechanizmu skargowego D. Wolność wyboru (odnośnie do przyjęcia lub odmowy przyjęcia przez klienta proponowanych mu usług) E. Prawo do samostanowienia, samookreślenia się klienta (<i>self-determination</i>) F. Prawo do adwokata lub osoby wspierającej
		Partycypacja/uczestnictwo	<ul style="list-style-type: none"> A. Informacja (odnośnie do oferowanych usług i ich funkcjonowania) B. Aktywne włączenie klienta w proces podejmowania decyzji i ewaluacji usług C. Upodmiotowienie i wzmocnienie klientów (<i>empowerment</i>)
	Wymagania odnośnie do personelu /kadry	Kompetencje personelu	<ul style="list-style-type: none"> A. Posiadanie wykwalifikowanego personelu (i wybór kadry na podstawie kwalifikacji) B. Warunki pracy (zapewnienie godziwych warunków pracy i płacy) C. Szkolenie i rozwój kadr D. Zapewnienie odpowiedniej liczby personelu E. Wolontariusze (promocja idei wolontariatu i włączenie ich do pracy)
	Wymagania dotyczące usług	Etyka	<ul style="list-style-type: none"> A. Szacunek dla godności każdego człowieka (oraz ochrona klientów przed przemocą i nadużyciami – <i>abuse</i>) B. Kodeks etyczny dla profesjonalistów C. Zapewnienie klientom bezpieczeństwa i ochrony
		Skoncentrowanie na osobie	<ul style="list-style-type: none"> A. Indywidualizacja usług B. Bliskość (dla klientów) C. Przystępność (w zakresie ceny oferowanych klientom usług)
		Kompleksowość	<ul style="list-style-type: none"> A. Podejście holistyczne (odpowiadające na potrzeby, oczekiwania i możliwości klienta) B. Promowanie jakości życia C. Zapewnienie dostarczania usług bez zakłóceń (koordynacja prac różnych służb, ciągłość świadczenia usług) D. Dostęp do usług i pomocy opartych na idei interdyscyplinarności
Korzyści i wyniki	Korzyści i skutki oferowanych usług	Zorientowanie na skutek/wynik	<ul style="list-style-type: none"> A. Korzyści dla klientów (ewaluacja usług pod kątem korzyści dla klientów) B. Rejestrowanie wyników/skutków pracy C. Ocena osiągniętych rezultatów D. Przejrzystość/transparentność rezultatów

Przy analizie zawartości merytorycznej powyższych tabel, zwłaszcza w odniesieniu do zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług, warto do niej dodać listę pytań opracowaną i przedstawioną przez *C.J. Coulton*¹. Odnoszą się one do podstawowych elementów każdej usługi, czyli np. do podejmowanych nakładów, całego procesu świadczenia usługi, wyników czy jej dostępności, i mogą być przydatne przy każdorazowym analizowaniu potrzeby wprowadzenia danego standardu w kontekście kryterium jakości. *C.J. Coulton* przedstawiła następującą listę pytań:

1. Czy usługi są udzielane przez wykwalifikowany personel pracujący w akceptowalnych warunkach i strukturach organizacyjnych?
2. Czy usługi są udzielane zgodnie z tym, co jest uznawane za dobrą praktykę?
3. Czy usługi są udzielane w wystarczającej liczbie?
4. Czy usługi mają pożądaną wpływ na klientów?
5. Czy klienci, którzy potrzebują usługi, rzeczywiście ją otrzymują?

Równoległe z listą pytań *C.J. Coulton* stworzyła listę wymagań, jakie powinna spełniać każda usługa socjalna, aby zapewniona była jej odpowiednia jakość. Do wymagań tych należą:

- 1) adaptowalność świadczonej usługi do zmian w wiedzy, technologii i oczekiwaniach;
- 2) efektywność w sensie dawania korzyści przy akceptowalnych kosztach;
- 3) powszechna stosowalność do usług danego rodzaju;
- 4) partycypacja samych usługodawców, aby byli bardziej chętni do autentycznego wysiłku we wdrażaniu polityki jakości;
- 5) sankcje za nieprzestrzeganie zaleceń programu zapewniania jakości;
- 6) nadzór nad programem/systemem wydzielonej jednostki organizacyjnej;
- 7) przynajmniej w niektórych aspektach usług ich jakość powinni definiować klienci, np. włączeni w skład komitetów ustalających standardy jakości.

Przedstawiona powyżej lista pytań oraz kryteria, jakie powinna spełniać każda usługa, w tym omawiane tu usługi dotyczące poradnictwa prawnego i obywatelskiego, mogą stanowić solidną bazę i pomoc dla rozważań dotyczących opracowywanych zasad i standardów tworzonego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Podczas przeglądania istniejących standardów oraz tworzenia nowych dla przyszłego systemu poradnictwa ważne będzie skorzystanie z powyższych analiz, wytycznych i wskazówek celem wypracowania racjonalnie działających zasad świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

¹ *C.J. Coulton*, Quality assurance for social service programs: lessons from health care, Social Work 1982, vol. 27, Nr 5, cyt za: *R. Szarfenberg*, Kryteria ewaluacji pomocy społecznej, zob. na stronie http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/kryteria_ewal.pdf.

5. Standaryzacja w praktyce organizacji międzynarodowych oraz wybranych państw Unii Europejskiej i świata

W badanych¹ ustawodawstwach i wytycznych organizacji międzynarodowych pojawiają się różne modele i podejścia do zagadnienia standaryzacji usług prawnych i obywatelskich oraz sposobów ich implementacji do krajowych systemów świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego finansowanych ze środków publicznych.

Jednym z podstawowych kryteriów wyznaczających kierunek opracowywanych standardów dla poradnictwa jest nurt praw człowieka i praw obywatelskich. Słuszna wydaje się teza, że obecnie przy tworzeniu zasad udzielania porad prawnych i obywatelskich podstawowym kryterium ich tworzenia powinny być regulacje krajowe i międzynarodowe odnoszące się do zasad państwa prawa, ochrony praw człowieka oraz zasad sprawiedliwości. Tym samym w oparciu o prawo międzynarodowe i konstytucyjne poszczególne państwa mają obowiązek zapewniać pomoc prawną w wymiarze podstawowym, w szczególności ochronę ofiarom najcięższych przestępstw, gwarantowane podejrzanym/oskarżonym prawo do rzetelnego procesu, prawo do równości i prawo do skutecznych środków odwoławczych. Wskazać należy, że międzynarodowe organizacje praw człowieka podejmują szereg aktywnych działań w zakresie udoskonalania standardów dotyczących obowiązku państwa zapewnienia pomocy prawnej. Słuszna jest teza, że prawo do nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest jednym z podstawowych praw przysługujących obywatelom i obywatelkom w demokratycznym państwie², wynikającym z przepisów Konstytucji RP. Niewątpliwie bowiem coraz więcej ludzi żyje poniżej poziomu minimum socjalnego, co uzasadnia obowiązek państwa zapewnienia tym osobom pomocy w dostępie do porady prawnej finansowanej przez państwo. Prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej wynika między innymi z zasady równości³, wiąże się też z prawem do obrony we wszystkich stadiach postępowania przysługujące każdemu, przeciw komu prowadzone jest postępowanie karne, co oznacza w szczególności możliwość wyboru obrońcy lub korzystania na zasadach ogólnych z obrońcy z urzędu⁴, z prawem do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli bez środków utrzymania⁵, z prawem do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy

¹ Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Warszawa 2012, s. 339–385.

² *Ibidem*, s. 201 i n.

³ Art. 32 Konstytucji RP.

⁴ Art. 42 ust. 2 Konstytucji RP.

⁵ Art. 67 Konstytucji RP.

bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd¹, z zakazem zamykania drogi do sądu², z prawem do zaskarżania orzeczeń wydawanych w pierwszej instancji³.

W powyższym kontekście zwrócenia uwagi wymaga przyjęty w grudniu 2012 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ pierwszy międzynarodowy dokument⁴ poświęcony pomocy prawnej zawierający określone standardy świadczenia poradnictwa. Chodzi o zasady i wytyczne dotyczące dostępu do pomocy prawnej w sprawach karnych⁵. Określają one między innymi, na jakich etapach postępowania pomoc prawna powinna być dostępna dla oskarżonych. Dokument ten oparty jest na najlepszych praktykach oraz na stale kształtujących się na całym świecie prawniczych i normatywnych standardach odnoszących się do prowadzonych postępowań karnych. Zalecenia wskazane w tym dokumencie dotyczą wyłącznie postępowania karnego. Niemniej jednak zaproponowane regulacje mogą stanowić źródło dla opracowywania określonych wzorców również w ramach innych dziedzin poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Tak na przykład jako zalecenie dla przyszłego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego można traktować regulację zawartą w art. 13 ww. wytycznych. Przepis ten ustanawia standard kompetencji i odpowiedzialności osób świadczących poradnictwo prawne. Stanowi, że państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczne mechanizmy w celu zapewnienia, iż osoby świadczące poradnictwo prawne posiadają wykształcenie, umiejętności i doświadczenie odpowiednie do charakteru ich pracy, włączając w to potrzeby kobiet, dzieci i grup o szczególnej wrażliwości.

Regulacja zawarta w art. 14 wytycznych zawiera postulat skierowany do państw członkowskich. Wynika z niego zobowiązanie do zachęcania prawników, stowarzyszeń, uniwersytetów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych grup oraz instytucji do świadczenia poradnictwa prawnego. Ponadto w miarę potrzeb należy ustanawiać partnerstwa publiczno-prywatne w celu rozszerzania zasięgu nieodpłatnego poradnictwa.

Zachęta do odwoływania się do dobrych praktyk znalazła się również we wnioskach *M. Barendrecht* odnoszących się do tworzonego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce⁶. Zdaniem badaczy: „Preferowane sposoby oceny i podtrzymywania jakości usług to traktowanie jako punktu odniesienia korzystania z dobrych praktyk i »instrukcji postępowania« opracowanych dla najpowszechniejszych kategorii problemów”⁷.

¹ Art. 45 Konstytucji RP.

² Art. 77 ust. 2 Konstytucji RP.

³ Art. 78 Konstytucji RP.

⁴ Więcej na ten temat zob.: <http://www.opensocietyfoundations.org/fact-sheets/un-guidelines-and-principles-access-legal-aid-criminal-justice-systems>.

⁵ United Nations Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems, United Nations, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice Twenty-first session Vienna, 23–27 April 2012, E/CN.15/2012/L.14/Rev.1.

⁶ *M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland, Porady prawne..., op. cit., s. 16.*

⁷ *Ibidem.*

Kolejnym aktem prawnym jest dyrektywa 2013/48/UE przyjęta 22.10.2013 r. przez Parlament Europejski i Radę¹. Opracowana w 2013 r. regulacja dotyczy pomocy prawnej w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Jak wynika z tekstu dyrektywy, istnienie wspólnych minimalnych norm powinno doprowadzić do zwiększenia zaufania do systemów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wszystkich państw członkowskich, co z kolei powinno doprowadzić do skuteczniejszej współpracy wymiarów sprawiedliwości w atmosferze wzajemnego zaufania, a także propagowania kultury praw podstawowych w Unii. W art. 1 dyrektywy 2013/48/UE ustanowiono normy minimalne dotyczące praw podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz osób objętych postępowaniem na mocy decyzji ramowej 2002/584/WSiSW („postępowanie dotyczące europejskiego nakazu aresztowania”), dostępu do adwokata, do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

Określone standardy dla państw członkowskich UE ustanawia dyrektywa Rady 2003/8/WE² z 27.9.2003 r., mająca na celu usprawnienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze. Dyrektywa 2003/8/WE ustanawia zasadę, zgodnie z którą osoby nieposiadające wystarczających środków do obrony swoich praw w sądzie są uprawnione do właściwej pomocy prawnej. Właściwa pomoc prawna obejmuje przedprocesową poradę prawną, pomoc prawną i reprezentowanie w sądzie, pomoc w kosztach procesu lub zwolnienie z tych kosztów, w tym z kosztów związanych z transgranicznym charakterem sporu. Dyrektywa 2003/8/WE ponadto określa warunki dotyczące cenzusu majątkowego wnioskodawcy lub przedmiotu sporu, które muszą być spełnione przez państwa członkowskie, aby możliwe było przyznanie pomocy prawnej.

Podobnie przykładem odwoływania się do praw człowieka i praw obywatelskich jest Kanada³. Tak zwana Karta Kanadyjskiej Rady Adwokackiej (*Canadian Bar Association – CBA*) z 1993 r. przyjmuje jako ogólną zasadę, że obsługa prawna musi być dostępna dla osób mających problemy natury prawnej, które stanowią zagrożenie dla ich wolności, zdrowia, bezpieczeństwa, środków egzystencji, utrzymania lub schronienia ich samych bądź ich rodziny⁴.

Kierunek oparty na „kategoriach prawnych”, w tym również na zasadzie ochrony podstawowych praw człowieka, był i jest również przedmiotem analizy amerykańskich badań i opracowań. W ostatnich latach zaczęto powszechnie uznawać, że

¹ Dz. Urz. WE L Nr 294, s. 1.

² Dz. Urz. WE L Nr 26, s. 41.

³ Dokładne omówienie zob.: Toward National Standards for Publicly-Funded Legal Services, Envisioning Equal Justice, An Initiative of the Canadian Bar Association 2013.

⁴ *Ibidem*.

priorytetem amerykańskiego ruchu na rzecz dostępu do sprawiedliwości jest uznanie prawa do usługi poradniczej finansowanej ze środków publicznych nie tylko w związku z obroną w sprawach karnych, ale również w ramach reprezentacji w sprawach cywilnych. Projekt ten nazywany jest w literaturze mianem *Civil Gideon*¹, ponieważ odnosi się do uznania przez Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych prawa do obrony nie tylko w sprawach karnych, ale również w sprawach cywilnych. Wiele organizacji wspiera ruch postulujący prawo do bezpłatnej pomocy prawnej również w sprawach cywilnych. Kluczowym celem opracowywanych obecnie projektów jest sformułowanie kryteriów, kiedy zastępstwo procesowe stanowi sprawdzalny empirycznie warunek konieczny dla sprawiedliwego postępowania.

W 2010 r. *American Bar Association* (ABA, Amerykańska Rada Adwokacka) do ogólnej uchwały dotyczącej prawa do obrony dołączyła listę podstawowych zasad dotyczących prawa do reprezentacji w postępowaniach cywilnych (*Basic Principles of a Right to Counsel in Civil Legal Proceedings*). Podstawową zasadą zawartą w uchwalonym przez radę katalogu jest zasada zastępstwa procesowego zapewnianego na koszt publiczny osobom o niskich dochodach, w przypadku gdy wymagana jest ochrona jednego z podstawowych praw człowieka, tj. prawa do schronienia, utrzymania, bezpieczeństwa, zdrowia lub opieki nad dzieckiem, oraz uprawnienia do uzyskania obrony lub reprezentacji z uwzględnieniem dochodu beneficjenta, ewentualnie aktywów płynnych, liczby członków rodziny i osób pozostających na utrzymaniu, wymagalnych długów, wydatków na usługi medyczne, kosztów utrzymania w danym miejscu oraz innych czynników ekonomicznych, które wpływają na zdolność klienta do opłacenia kosztów obrony/reprezentacji i innych kosztów procesowych.

W ramach zachodzącej ewolucji źródeł i uzasadnień dla ustanawiania nieodpłatnego systemu poradnictwa w ostatnim czasie w wielu państwach w wyniku prowadzonych badań pojawiło się kolejne kryterium będące podstawą do przyznawania beneficjentom nieodpłatnej porady. W opublikowanym raporcie *L.T. Dousta*² przedstawione zostały zalecenia dla prawodawstwa w Kolumbii Brytyjskiej, mające na celu uznanie pomocy prawnej za kluczową usługę publiczną oraz uznanie uprawnienia do pomocy prawnej w sytuacji, gdy dana osoba ma problem natury prawnej, który stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa jej lub jej rodziny (obejmuje to zagrożenie wolności, zdrowia, zatrudnienia, miejsca zamieszkania, utrzymania na podstawowym poziomie), a nie ma ona żadnej możliwości opłacenia usług prawnych. W raporcie postuluje się opracowanie „nowego sposobu definiowania usług i priorytetów

¹ Zob. *G. v. Wainwright*, 372 U.S. 335 (1963). *R. Engler*, Shaping a Context-Based Civil Gideon From the Dynamics of Social Change, *Temp. Pol. & Civ. Rts. L. Rev.* 2009, No 497, <http://civilrighttocounsel.org/pdfs/englercontext-based.pdf> (22.3.2014). Zob. także: informacje dostępne na stronie internetowej *Philadelphia Bar Association*: http://www.philadelphiabar.org/WebObjects/PBAReadOnly.woa/Contents/WebServerResources/CMSResources/11-09-03_Attachment.pdf (22.3.2014).

² Zob. informacje zawarte w raporcie: *Toward National Standards for Publicly-Funded Legal Services*, *Envisioning Equal Justice*, Kanada 2013, s. 12 i n., <http://www.cba.org/CBA/Access/PDF/TowardNationalStandards.pdf> (22.3.2014).

w zakresie publicznej pomocy prawnej¹. Postulaty mają na celu połączenie tradycyjnego podejścia do świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego, opartego na kategoriach prawnych (np. prawo karne, prawo rodzinne, prawo ubogich), z podejściem uwzględniającym fundamentalne potrzeby klientów znajdujących się w najtrudniejszym położeniu, czyli „tam, gdzie potrzeba jest najpilniejsza, a korzyść może być największa”².

Podobny kierunek budowania systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, w oparciu o standard dostępności w sytuacji „pilnej potrzeby”, wypracowano podczas empirycznych badań „pilnych potrzeb prawnych”³, przeprowadzonych przez zespół badaczy z Uniwersytetu w Tilburgu oraz z *Hague Institute for the Internationalisation of Law* (HiIL). W wyniku kilkuletnich prac nad projektem oceny pomiaru dostępu do sprawiedliwości zdefiniowano dziesięć kategorii problemów natury prawnej, „które można uznać za pilne potrzeby prawne w wielu, jeśli nie we wszystkich, systemach prawnych i obszarach”⁴. Takie podejście do świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego będzie się opierało na ustanowieniu kryterium przedmiotowego udzielanych porad.

Przy okazji omawiania różnych źródeł i modeli ustanawiania mechanizmu standaryzacji należy także przedstawić system kontroli zwany *Quality Mark*⁵ (znak jakości). Jest on stosowany w Anglii i Walii przez Komisję Usług Prawnych, począwszy od 1999 r., i polega na uzyskaniu certyfikatu przez kancelarie prawne startujące w przetargach. *Quality Mark* ma służyć ustaleniu, czy dany podmiot wdrożył mechanizmy zapewniające świadczenie usług na odpowiednim poziomie. System brytyjskiej Komisji Usług Prawnych jest najbardziej rozwiniętym systemem kontroli jakości świadczonego poradnictwa, w którym standardy jakości zostały wprowadzone ustawą o dostępie do wymiaru sprawiedliwości z 1999 r. Jak wskazano w opracowaniu dotyczącym praktyki międzynarodowej⁶: „Wymogi, jakie musi spełnić kancelaria prawna ubiegająca się o *Quality Mark*, dotyczą między innymi następujących dziedzin: dostępu do usług: planowanie świadczenia usług, informowanie o dostępności swoich usług, brak dyskryminacji; kompletności usług: w razie konieczności odsyłanie interesantów do innych świadczeniodawców; zarządzanie organizacją: role i zakres odpowiedzialności kluczowych pracowników, zarządzanie finansami; zarządzanie

¹ Zob. rekomendacje nr 2, zawarte w raporcie: *The Report of the Public Commission on Legal Aid*, Vancouver 2011, s. 18 i n., http://www.publiccommission.org/media/PDF/pcla_report_03_08_11.pdf (22.3.2014).

² *Ibidem*.

³ *Toward National...*, *op. cit.*, s. 14 i n.

⁴ Do spraw tych należą problemy konsumenckie (dotyczące nabytych towarów czy usług), sprawy rodzinne (rozwód, przemoc domowa, sprawy spadkowe), sprawy pracownicze (rozwiązanie stosunku pracy), sprawy dotyczące nieruchomości – prawo do lokalu (własność, użytkowanie), eksmisja, wypadki, dostęp do świadczeń społecznych (emerytury, renty), problemy związane z przemocą domową oraz napaścią (poza domem), zadłużenie, dostęp do usług publicznych, sprawy związane z dokumentami tożsamości oraz z certyfikatami dotyczącymi urodzenia. Zob.: *M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland, Porady prawne...*, *op. cit.*, s. 4 i n.

⁵ Dokładne omówienie zob.: *M. Barendrecht, M. Gramatikov, C. von Zeeland, Porady prawne...*, *op. cit.*, s. 42 i n.

⁶ *Ibidem*, s. 48 i n.

kadrami: równość szans, szkolenia i rozwój zawodowy; zarządzanie usługami: prowadzenie poszczególnych spraw; spełnianie potrzeb interesantów: informowanie interesantów, poufność, prywatność i sprawiedliwe traktowanie; zaangażowanie w utrzymywanie jakości: skargi i zażalenia, inne sygnały ze strony interesantów, przestrzeganie procedur jakości”. Przy prezentacji systemu brytyjskiego należy także wymienić standardy wypracowane w systemie poradnictwa obywatelskiego przez *Citizens Advice Bureaux* (CAB, biura porad obywatelskich). Należą do nich: bezpłatność porad, poufność, bezstronność, równy dostęp do poradnictwa oraz zakaz dyskryminacji.

Przedstawiona powyżej różnorodność mechanizmów standaryzacji poradnictwa prawnego i obywatelskiego wynika z wielu czynników. Bez względu jednak na źródła i elementy standaryzacji wskazać należy, że wszędzie tam, gdzie jest ona stosowana, przyczynia się do wypracowania efektywnego systemu, zapewniającego wysoką jakość świadczonego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

6. Znaczenie i rola wprowadzenia standaryzacji do systemu poradnictwa w Polsce

Standaryzacja usług poradnictwa prawnego i obywatelskiego czy opracowanie i późniejsze kształtowanie poszczególnych elementów świadczonych usług przez usługodawców to podstawowe zadania dla instytucji nadzorującej i organizującej cały system nieodpłatnego poradnictwa w Polsce. To ważne przede wszystkim ze względu na kryterium dostępności i jakości usług poradniczych, a także racjonalizację wydatków publicznych na system pomocy społecznej.

Standaryzacja to proces wprowadzający pewne wzorce, zalecenia, które mają obowiązywać w danym systemie, w tym przypadku w systemie nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Wprowadzenie jej ma służyć przede wszystkim ujednoczeniu usługi poradniczej świadczonej beneficjentom, ale także utrzymaniu jej na określonym wysokim poziomie, do czego przyczynia się możliwość kontroli świadczonych przez usługodawców porad. Jak wynika z zaprezentowanych wymagań, opracowanych przez *C.J. Coulton*, nadzór nad tak ukształtowanym systemem powinna mieć wydzielona jednostka organizacyjna, sprawująca, jako jedno ze swoich zadań, stałą kontrolę nad działalnością podmiotów usługodawczych.

Nie należy oczywiście bagatelizować faktu, że niektóre badania¹ wykazują, iż próby standaryzacji jakości często obniżają standardy, zamiast je podwyższać, ponieważ nastawione są na osiągalne i konieczne wymierne wyniki. Często zdarza się, że sam proces standaryzacji jest celem, a nie osiągnięciem pewnego produktu, co wpływa na zahamowanie innowacyjności i kreatywności. Badania pokazują, że certyfikowanie

¹ *A. Owers*, *Public Provision of Legal Services in the United Kingdom: A New Dawn?*, *Fordham International Law Journal* 2000, Vol. 24, Issue 6, s. 155 i n.

(przyznawanie pewnego poziomu jakości) jest ryzykowne w przypadku, gdy nie istnieją żadne struktury oceny i systematycznego monitorowania podmiotów z przyznanym znakiem jakości, np. certyfikatem. Wniosek ten po raz kolejny potwierdza, że nierozłączne z wprowadzeniem standaryzacji w Polsce będzie stworzenie instytucji nadzorującej. Zadaniem jej będzie również określanie, udostępnianie i promowanie opracowanych standardów, modeli najlepszych praktyk lub innowacyjnych oraz skutecznych modeli świadczenia usług.

Zagadnienie standaryzacji i roli tego procesu było poddawane analizie zarówno w odniesieniu do Polski, jak i świata¹. Było też dyskutowane przez uczestników spotkań konsultacyjnych w całej Polsce². Warto, chociażby ogólnie, przyjrzeć się temu problemowi, aby ocenić, jakie są argumenty za wprowadzeniem standardów w ramach proponowanego modelu nieodpłatnego poradnictwa w Polsce.

W literaturze przedmiotu³ wskazano na trzy najważniejsze cele wprowadzania standaryzacji usług prawniczych. Są nimi:

- 1) ujednoczenie usług,
- 2) zachowania jakości wypracowanej marki,
- 3) deklaracja wyznawanych zasad.

Cel ujednoczenia usług ma służyć przede wszystkim opracowaniu w miarę jednolitych wzorców świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego i spełniać tym samym funkcję jednolitości terytorialnej. Oznacza to, że beneficjenci mogą liczyć na otrzymanie usługi takiej samej jakości zarówno w całej Polsce, jak i innych krajach członkowskich. Jednocześnie państwo, jako zleceniodawca, ma możliwość przeprowadzania systematycznej kontroli świadczonych porad za pomocą ustanowionych standardów.

Drugim celem opracowania standardów jest wypracowanie odpowiedniej jakości świadczonej usługi, która powinna być systematycznie podnoszona. Aby spełnić funkcję zachowania jakości wypracowanych standardów, należy skodyfikować je w formie tzw. warunków minimalnych. Przy realizacji tego postulatu należy powołać instytucję nadrzędną, która – w ramach konsultacji – wypracuje katalog standardów. Przy tak określonym celu każda organizacja, która będzie chciała przystąpić do systemu, musi spełnić opracowane kryteria, co daje gwarancję świadczenia poradnictwa na odpowiednim poziomie, a także umożliwia odpowiednim organom cykliczne przeprowadzanie kontroli i oceny podmiotu-usługodawcy.

Trzecim celem, jaki mogą spełniać standardy, jest deklaracja wyznawanych zasad. W tym przypadku możliwe są dwa źródła ich ustanowienia. Pierwsze wynika z dobrowolnego przyjmowania przez dany podmiot określonych deklaracji, standardów

¹ Szerzej na ten temat zob: *Filip Czernicki* na stronach internetowych Krajowej Izby Radców Prawnych: <http://www.e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Standardy-poradnictwa-w-Polsce> (22.3.2014), <http://www.e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Standardy-poradnictwa-na-swiecie> (22.3.2014), <http://e-kirp.pl/index.php/Moim-zdaniem/Prawo/Wnioski-z-badania-nad-standardami-poradnictwa> (22.3.2014).

² Szerzej na ten temat zob. Raport z konsultacji opracowanym przez INPRIS, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty/138-raport-z-konsultacji-zalozen-systemu-niedoplatnego-ppio> (22.3.2014).

³ *W. Klaus*, Standardy usług..., *op. cit.*, s. 5 i n.

opracowywanych przez nią samą. Natomiast drugie źródło wynika z chęci uczestnictwa w grupie kilku lub wielu organizacji czy podmiotów świadczących usługi społeczne. Wówczas, przystępując do grupy, zobowiązują się one przestrzegać ustalonych standardów i zasad.

Przy analizie znaczenia i funkcji standaryzacji ważny jest również element koniecznej ewolucji oraz dostosowywania wypracowywanych standardów do istniejącej rzeczywistości. Opracowywane standardy powinny być same w sobie poddawane stałej analizie i procesowi krytycznej oceny przez odpowiednie instytucje. Niewątpliwie powinny one uwzględniać istniejący stan prawny, a także sytuację faktyczną na rynku świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W tym sensie ewaluacja i kontrola powinny być kluczowymi elementami wpisanymi w proces standaryzacji. Stąd też należy się zastanowić nad prawną rangą takiego dokumentu jak standardy, aby mógł on podlegać zmianom bez konieczności dokonywania zbyt wielu zabiegów formalnych.

W powyższym kontekście słuszne wydaje się stanowisko, że: „Proces standaryzacji jest wynikiem pewnej ewolucji w podejściu do usług publicznych. Jak zauważa G. Bouckaert, w ostatnich czasach zmienił się system wartości i oczekiwania, szczególnie wobec usług z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Wcześniej głównym oczekiwaniem było wykonywanie ich zgodnie z prawem/procedurami, w dalszej kolejności skuteczność i uzyskiwanie określonych wyników, a na końcu efektywność ekonomiczna. Obecnie natomiast te oczekiwania odwróciły się o 180 stopni – najważniejsze stały się kwestie ekonomiczne i skuteczność – jakość stała się zatem ważniejsza niż legalizm”¹.

Podsumowując rozważania zawarte w tym punkcie, wskazać należy, że jeżeli porady prawne i obywatelskie ujmujemy w ramach obowiązkowej polityki społecznej i sektora publicznego, to musimy się zgodzić z kilkoma, omówionymi powyżej, argumentami przekonującymi o konieczności wprowadzenia standaryzacji. Po pierwsze, jeżeli ustanawiamy prawo obywateli do usług prawnych, to ich zróżnicowanie w ilości i jakości podlega krytyce, co stanowi dyskryminację bez jakiegokolwiek uzasadnienia (funkcja ujednolicenia porad). Po drugie, jeżeli celem poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest odpowiednia, w miarę wysoka jakość usług prawnych czy obywatelskich, to należy ustanowić kryteria oraz standardy jej oceny i kontroli (funkcja ewaluacyjna, funkcja kontrolna standardów). Po trzecie, wprowadzenie racjonalnych standardów powinno skutkować oszczędnościami ekonomicznymi i eliminacją drogich sposobów funkcjonowania. To wszystko przemawia jednoznacznie za koniecznością wprowadzenia standaryzacji jako podstawowego elementu przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

¹ *Ibidem*.

7. Proponowany katalog podstawowych standardów w ramach poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

W ramach prac nad powoływanym w niniejszej książce projektem dotyczącym opracowania systemu bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego zaproponowano kilkanaście wstępnych standardów¹, które już wcześniej były przedmiotem analizy przygotowanej przez studenckie poradnie prawne, biura porad obywatelskich oraz niektóre pozarządowe organizacje udzielające porad prawnych i obywatelskich².

Należy jednak pamiętać, że zarówno standardy, jak i metody powinny podlegać systematycznej ocenie i ewolucji, w zależności od czynników kształtujących model nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Tym samym wydaje się, że na początku funkcjonowania modelu, ze względu na dwa podstawowe cele standaryzacji, to znaczy cel ujednolicenia usług oraz zachowania odpowiedniej jakości, szczególny nacisk przy ustalaniu katalogu standardów powinien być położony na przedstawione poniżej zasady związane między innymi z jakością poradnictwa, rzetelnością, profesjonalizmem oraz jego dostępnością dla określonej grupy beneficjentów. Z czasem jednak do zadań instytucji nadzorującej cały system będzie należało podjęcie krytycznej analizy związanej z katalogiem standardów i opracowanie katalogu dostosowanego do zaistniałej sytuacji, w ramach funkcjonującego systemu.

Do wypracowanych w ramach projektu³ standardów należą:

- 1) bezpłatność porad dla klienta,
- 2) dostępność usług,
- 3) rzetelność usług,
- 4) jakość,
- 5) poufność,
- 6) samodzielność klienta,
- 7) informacja o udzielanej pomocy,
- 8) zgłaszanie skarg i wniosków,
- 9) forma świadczenia usług,
- 10) konflikt interesów,
- 11) osoby świadczące porady,
- 12) organizacja podmiotu świadczącego usługi poradnicze.

Standard **bezpłatności porad** dla klienta oznacza, że od udzielanych informacji prawnych, porad prawnych i obywatelskich nie pobiera się żadnych dodatkowych opłat, co oznacza, że podmiot udzielający informacji lub porady nie może za nią żądać i/lub przyjmować wynagrodzenia oraz że podmiot udzielający informacji lub porady nie jest zobowiązany do ponoszenia jakichkolwiek opłat z nią związanych, wynikających z prowadzenia sprawy.

¹ System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 104–109.

² INPRIS (oprac.), *Bezpłatne poradnictwo...*, *op. cit.*, s. 324–328.

³ System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 104–109.

Jednym z podstawowych zaleceń w ramach systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest zapewnienie **dostępności usług**. Standard ten opiera się przede wszystkim na założeniu, że informacje prawne, porady prawne i obywatelskie udzielane są uprawnionym osobom bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w ramach istniejących możliwości. Zasada ta oznacza, że:

- 1) podmiot/system zapewnia klientom dostęp do swoich usług na jasno określonych, powszechnie znanych zasadach;
- 2) każda osoba uprawniona do uzyskania pomocy traktowana jest w taki sam sposób (niedyskryminacja w ramach grupy docelowej podmiotu);
- 3) każda osoba może korzystać z porad w sposób uwzględniający jej potrzeby i możliwości;
- 4) osoba udzielająca informacji prawnej i/lub porad prawnych i obywatelskich (ppio) może odmówić prowadzenia sprawy w razie wystąpienia konfliktu interesów, jest jednak zobowiązana, w miarę możliwości, do wskazania innej osoby mogącej udzielić kompetentnej porady;
- 5) podmiot/system dąży do uwzględniania zróżnicowanych potrzeb klientów poprzez dostosowanie warunków lokalowych oraz sposobu świadczenia usług bądź uruchomienie alternatywnych form pomocy.

Ważne, z punktu widzenia tworzonego w przyszłości systemu, dla każdego punktu poradniczego będzie wypracowanie takich mechanizmów funkcjonowania, które zapewnią określonej grupie beneficjentów równy dostęp do takiej samej porady prawnej i/lub obywatelskiej. Jednocześnie rolą instytucji nadzorującej cały system będzie stworzenie podstawowych wytycznych dla wszystkich podmiotów, ujednolicających dostęp do usług poradniczych na terenie całego kraju. Nie będzie to zadanie łatwe, zwłaszcza na samym początku, chociażby ze względu na różnorodność w poziomie i profesjonalizmie poradnictwa oferowanego przez podmioty świadczące te usługi od wielu lat i przez podmioty, które będą dopiero tworzone. Tym bardziej tak ważne będzie stosowanie się do standardu dostępności usług wyznaczającego jasne i takie same dla wszystkich kryterium otrzymania porady prawnej czy obywatelskiej. W zakresie równego dostępu do świadczonych porad konieczne będzie wypracowanie katalogu jednolitych standardów, do których przestrzegania będzie zobowiązany każdy podmiot świadczący porady prawne i obywatelskie.

Kolejną istotną dla profesjonalnego funkcjonowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego zasadą jest **rzetelność świadczonych usług**. Polega ona na tym, że wszystkie informacje prawne, porady prawne i obywatelskie udzielane są w sposób rzetelny, konkretny i wyczerpujący, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, co oznacza, że:

- 1) informacje prawne udzielane są na podstawie przedstawionego przez klienta pytania i problemu;
- 2) porady prawne udzielane są na podstawie przedstawionego przez klienta stanu faktycznego, po całkowitym jego przeanalizowaniu wraz z odpowiednimi przepisami;
- 3) informacje prawne i porady prawne udzielane są w sposób zrozumiały dla klienta, pełny i wyczerpujący;

4) podmiot udzielający informacji lub porady ma zasady kontroli wewnętrznej przestrzegania standardów oraz prowadzi co najmniej raz w roku ocenę ich przestrzegania na jasno określonych zasadach.

Zapewnienie rzetelności świadczonych usług jest nierozdzielnie związane z osobami, które te porady świadczą. Dlatego tak ważny będzie dobór odpowiedniej kadry osobowej udzielającej porad prawnych i/lub obywatelskich oraz opracowanie systemu przygotowania i kształcenia tych osób do świadczonego poradnictwa.

Jak zostało już wskazane w niniejszym rozdziale, bardzo ważnym powodem opracowania i wprowadzenia standardów jest dążenie do tego, aby usługa, do której beneficjenci mają prawo, była im świadczona w odpowiedniej jakości. Zapewnienie **jakości świadczonych usług** powinno nastąpić poprzez stosowanie co najmniej trzech z poniższych zasad, takich jak:

- 1) regularne badanie opinii klientów korzystających z usług;
- 2) zapewnienie możliwości zgłaszania skarg i uwag przez klientów;
- 3) ocena udzielanych porad przez niezależnego eksperta zewnętrznego;
- 4) systematyczne spotkania zespołu w celu omówienia spraw związanych z jakością usług i pracą podmiotu;
- 5) systematyczną analizę jakości prowadzonej dokumentacji.

Zasada zapewnienia odpowiedniej jakości poradnictwa prawnego i obywatelskiego wiąże się z ewaluacyjną i kontrolną funkcją standardów. Jeżeli bowiem w ramach opracowanego systemu zależy nam na świadczeniu usług o odpowiedniej jakości, konieczne jest wypracowanie mechanizmów kontroli i oceny ich udzielania. W czasie prac nad systemem pojawiły się różne koncepcje stworzenia centralnej nadzorującej system organizacji. Ogólnie wszystkie koncepcje zakładają, że zadaniem tej instytucji, w zakresie sprawowanej kontroli, będzie dokonywanie systematycznej ewaluacji świadczonych porad, polegającej na przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg beneficjentów, analizowaniu sprawozdań składanych przed podmioty świadczące poradnictwo czy przeprowadzanie kontroli metodą *peer review*¹. Istnienie i efektywne funkcjonowanie instytucji kontrolująco-nadzorującej może zapewnić powstanie systemu gwarantującego odpowiednią jakość świadczonych usług.

Kolejnym ważnym elementem świadczonego poradnictwa jest udzielanie porad prawnych i obywatelskich w warunkach i na zasadach pełnej **poufności**, z uwzględnieniem wyjątków wynikających z obowiązującego prawa, co oznacza, że:

- 1) podmiot udzielający informacji i/lub porady prawnej powinien zapewnić odpowiednie warunki lokalowe;
- 2) podmiot udzielający informacji i/lub porady prawnej powinien zapewnić odpowiedni sposób przechowywania dokumentacji;
- 3) osobom trzecim nie są udzielane żadne informacje na temat prowadzonych spraw oraz klientów bez ich uprzedniej zgody;

¹ Metoda *peer review* ma na celu merytoryczną kontrolę jakości świadczonej usługi i polega na ocenie zanonimizowanej dokumentacji sprawy przez anonimowego recenzenta przy wykorzystaniu zestandaryzowanych narzędzi ewaluacyjnych.

- 4) dopuszczalna jest konsultacja merytoryczna danej sprawy z innymi podmiotami, organizacjami lub specjalistami w danej dziedzinie (w miarę możliwości w sposób uniemożliwiający identyfikację klienta);
- 5) klient jest informowany o ograniczeniach zasady poufności, tj. obowiązku przekazania informacji na temat prowadzonej sprawy na żądanie sądu, prokuratury lub innego uprawnionego organu;
- 6) klient jest informowany o możliwości konsultacji sprawy, jest mu przedstawiony sposób, w jaki sprawa będzie konsultowana (w sposób uniemożliwiający jego identyfikację);
- 7) wszyscy udzielający porad znają ograniczenia wynikające z przestrzegania zasady poufności.

W związku z dążeniem do osiągnięcia **samodzielności klienta** informacja prawna, porada prawna i obywatelska powinny być udzielane z poszanowaniem autonomii klienta, w sposób mobilizujący klienta do możliwie najszerszej aktywności i samodzielności. Oznacza to, że:

- 1) osoba prowadząca sprawę przedstawia możliwe rozwiązania problemu i ich konsekwencje, uwzględniając zarówno zalety, jak i wady poszczególnych rozwiązań, nie podejmuje jednak ostatecznej decyzji za klienta;
- 2) osoba prowadząca sprawę w miarę możliwości zachęca klienta do aktywności i mobilizuje go do samodzielnego działania i uczestniczenia w rozwiązywaniu sprawy;
- 3) osoba prowadząca sprawę stara się nie wyręczać klienta w sprawach, które może on poprowadzić samodzielnie.

Standard dostępu do pełnej **informacji o udzielanej pomocy** świadczonej zgodnie z deklaracją danego podmiotu, która określa zasady i warunki świadczonych przez dany podmiot usług poradniczych, oznacza, że:

- 1) zasady usług są jawne i powszechnie dostępne, w szczególności dla wszystkich klientów, którzy mają możliwość zapoznać się z nimi przed rozpoczęciem udzielania porady;
- 2) standardy usług poradniczych są znane wszystkim osobom udzielającym informacji czy porad;
- 3) każdy nowy pracownik zapoznawany jest ze standardami usług poradniczych;
- 4) podmiot posiada jasno zdefiniowany zakres świadczonych usług i zakres oraz warunki ich udzielania;
- 5) podmiot określa grupę docelową, do której skierowane są jego usługi, a zasady świadczenia usług są dostosowywane do specyfiki tejże grupy klientów;
- 6) podmiot prowadzi dokumentację, która jest podstawą do sporządzania sprawozdań, analiz statystycznych i prowadzenia innych badań.

Istotnym standardem jest także zapewnienie klientom możliwości **zgłaszania skarg lub uwag** dotyczących jakości otrzymanej informacji lub porady oraz sposobu jej udzielenia, co oznacza, że:

- 1) klient ma możliwość wyrażenia swojej opinii o otrzymanej usłudze;

- 2) podmiot określa procedurę zgłaszania skarg i uwag przez klientów oraz sposób ich rozpatrywania;
- 3) informacja o procedurze zgłaszania skarg i wniosków znajduje się w miejscu widocznym dla klientów.

Forma, czy też inaczej metoda świadczenia usług może być jednym z opracowanych standardów w ramach nieodpłatnego poradnictwa prawnego. W trakcie prac nad systemem uznano, że informacje prawne, porady prawne i obywatelskie powinny być świadczone wszystkimi dostępnymi metodami, w tym: osobiście, listownie, pocztą elektroniczną, za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, ze szczególnym uwzględnieniem nowych technologii, takich jak internet, infolinia czy skatalogowane standardowe odpowiedzi udostępniane w formie elektronicznej bądź drukowanej. Jednocześnie podmiot udzielający informacji i/lub porad może wprowadzić rozróżnienie co do formy udzielanych informacji/porad ze względu na stopień skomplikowania pomocy (czasochłonność) oraz kategorie spraw¹, o ile względy bezpieczeństwa klienta lub procedura kontroli wewnętrznej podmiotu będą wymagały takiego rozróżnienia. Każda sprawa podlega ewidencjonowaniu, nie tylko dla celów statystycznych i rozliczeniowych, ale także ze względu np. na mogące powstawać problemy konfliktu interesów oraz weryfikację poprawności porady.

Wskazana powyżej możliwość powstania **konfliktu interesów** skłania do uchwalenia standardu zapewniającego minimalizowanie takiego ryzyka. Oznacza to, że:

- 1) podmiot prowadzi spis, zgodnie z obowiązującym prawem ochrony danych osobowych, swoich dotychczasowych oraz obecnych klientów;
- 2) przed udzieleniem pomocy prawnej podmiot ustala, czy w sprawie nie istnieje konflikt interesu; w wypadku ustalenia ryzyka konfliktu interesów podmiot nie przyjmuje sprawy i wskazuje inny podmiot, który mógłby pomóc klientowi w rozwiązaniu jego problemu; jeżeli nadal prowadzi sprawę drugiej strony konfliktu, to rezygnuje również z tej sprawy, w wypadkach wyjątkowych podmiot może nie zrezygnować z prowadzenia wcześniej przyjętej sprawy, jeżeli spełniona jest którakolwiek z następujących przesłanek: podmiot nie uzyskał żadnych istotnych informacji o sprawie od drugiej strony konfliktu albo druga strona konfliktu wystąpiła do podmiotu w celu spowodowania konfliktu;
- 3) podmiot nie prowadzi spraw, w których może wystąpić konflikt interesu klienta z interesem tegoż podmiotu lub osoby należącej do personelu podmiotu, lub jej wolontariusza.

Przy tworzeniu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie należy zapominać o konieczności ustalenia wymogów stawianych **osobom, które będą tych porad udzielać**. Niewątpliwie powinny być one kompetentne, przygotowane do prowadzenia sprawy merytorycznie. Oznacza to, że:

- 1) podmiot określa poziom wymagań merytorycznych stawianych osobom udzielającym informacji prawnych, porad prawnych i obywatelskich;

¹ Np. sprawy związane z odpowiedzialnością karną klienta oraz dotyczące toczących się postępowań przed sądami powszechnymi muszą być udzielone na piśmie.

- 2) poradnictwo świadczą jedynie osoby przeszkolone w pracy z klientem, posiadające umiejętność dostosowania formy przekazu do klienta;
- 3) student prawa oraz osoba bez doświadczenia w danej dziedzinie ma obowiązek konsultacji z doświadczonym pracownikiem; w takich sytuacjach podmiot zapewnia nadzór merytoryczny na jasno określonych warunkach;
- 4) w działalność danego podmiotu udzielającego informacji prawnych, porad prawnych i obywatelskich muszą być zaangażowani wolontariusze;
- 5) każda osoba udzielająca informacji prawnych, porad prawnych i obywatelskich ma obowiązek stałego podnoszenia swoich kwalifikacji.

Ważną zasadą w przyszłym systemie będzie również odpowiednia **organizacja podmiotu świadczącego**. Każdy podmiot działający w systemie musi zapewnić odpowiednią organizację poprzez:

- 1) posiadanie odpowiednich zapisów statutowych, wskazujących na możliwość działalności w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego;
- 2) posiadanie minimum dwuletniego doświadczenia w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego;
- 3) zapewnienie lokalu umożliwiającego spotkanie z klientem przy zachowaniu podstawowych zasad funkcjonowania, np. zasady poufności;
- 4) zapewnienie środków technicznych oraz środków komunikacji, takich jak telefon, e-mail, ksero, faks;
- 5) zapewnienie komputera z oprogramowaniem prawniczym oraz z dostępem do Internetu;
- 6) zapewnienie obsługi administracyjnej biura;
- 7) zapewnienie odpowiedniego przechowywania akt i ich archiwizacji, zgodnie z przepisami prawnymi w zakresie ochrony danych osobowych (standard ten dotyczy podmiotów, które dzięki swojej specyfice będą gromadziły teczkę spraw).

Zgodzić się należy z oceną wskazaną w propozycjach rozwiązań modelowych dla nieodpłatnego systemu prawnego i obywatelskiego, że wzięwszy pod uwagę „doświadczenie w zakresie równego dostępu do prawa i zrównania szans obywateli, nie ma wątpliwości, że konieczne jest wypracowanie zbioru jednolitych standardów, do których przestrzegania byłby zobowiązany każdy podmiot świadczący porady prawne i obywatelskie¹. Uznaje się, że jednym z głównych zadań Rady Pomocy Prawnej powinno być właśnie wypracowywanie standardów poradnictwa, standardów odpowiedzialności i kontroli². System poradnictwa prawnego i obywatelskiego wymaga stworzenia procedur monitoringu i kontroli w oparciu o jednolite standardy”³.

¹ Porównaj – badanie ISP dotyczące standaryzacji, gdzie wykazano brak standardów w OPS-ach, niezrozumienie przez ankietowanych, co to są standardy, ograniczone korzystanie ze standardów itp. Zob. G. Makowski (red.), *Podmioty udzielające...*, *op. cit.*, s. 48–60.

² Na temat roli RPP w opracowywaniu standardów zob. W. Klaus, *Standardy usług...*, *op. cit.*, s. 1 i n.

³ *System nieodpłatnego...*, *op. cit.*, s. 102.

8. Podsumowanie

W przypadku metod i standardów poradnictwa prawnego i obywatelskiego ważne do rozstrzygnięcia w ramach przyszłego systemu będzie kilka istotnych zagadnień. Należą do nich: opracowanie wstępnego katalogu metod i standardów, ustalenie sposobu ich wypracowania i późniejszego funkcjonowania w systemie, szczegółowość i poziom stawianych wymagań w stosunku do opracowanych metod i standardów oraz wypracowanie efektywnego systemu ewaluacji i kontroli. Wypracowując wszystkie powyższe elementy, należy przede wszystkim pamiętać, że ich podstawową rolą będzie wyznaczenie odpowiedniej jakości informacji/porady prawnej i/lub obywatelskiej, mającej pomóc ich odbiorcy w skutecznym rozwiązaniu swojego problemu.

Przedstawione w niniejszym rozdziale metody i standardy oraz wszystkie ich elementy, a także uwagi ogólne dotyczące regulacji przyjętych w innych państwach Unii Europejskiej miały na celu przybliżenie zakresu prowadzonych prac oraz ich wyników w ramach projektu systemowego.

Wydaje się, że podstawowym celem przyszłego systemu powinno być zapewnienie obywatelom porad prawnych i obywatelskich na podobnym poziomie jakościowym co poradnictwo komercyjne. Podstawowym więc warunkiem tak postawionego celu będzie „wprowadzenie ogólnie obowiązujących, adekwatnych do potrzeb standardów świadczenia usług poradniczych. Należy zadbać, by te standardy były adekwatne do potrzeb, ale również do możliwości instytucji świadczących porady oraz do możliwości państwa i samorządu terytorialnego”¹.

Zrealizowanie przedstawionych tutaj założeń wymaga od wszystkich uczestników przyszłego systemu poradnictwa w Polsce szczególnego zaangażowania i pracy. Niemniej jednak, angażując się w działania na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, mamy niepowtarzalną szansę kształtowania systemu świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego na miarę XXI wieku.

9. Przykładowe scenariusze zajęć

9. 1. Scenariusz 1. Praktyczna analiza standardów i/lub metod

Ogólna informacja o warsztacie

Zaproponowany warsztat może spełniać różne cele i zadania, w zależności od potrzeb grupy i zakresu przedmiotowego, którego będzie dotyczył. Ogólnie celem tego ćwiczenia jest praca w grupach nad danym standardem i/lub metodą w sposób analizujący wszystkie zalety i wady określonego standardu czy metody. Ćwiczenie to pozwala przeanalizować wszystkie jego aspekty np. w kontekście prowadzonej działalności poradniczej teraźniejszej lub przyszłej albo w kontekście analizy, jakie

¹ *Ibidem*, s. 136.

nowoczesne technologie należałoby wprowadzić do działalności danego podmiotu i jak zrobić to skutecznie. Odpowiednio przygotowany warsztat umożliwia np. rozważenie przez dany podmiot prowadzący poradnictwo prawne i obywatelskie metod, jakimi porada prawna powinna być świadczona, po analizie zakresu przedmiotowego udzielanych porad, sytuacji klienta i jego wszystkich potrzeb, posiadanych warunków lokalowych itp. W innym przypadku może służyć analizie, na ile stosowane w danym podmiocie standardy spełniają swoje funkcje w dążeniu do zapewnienia poradnictwa jak najwyższej jakości. Ćwiczenie to może także służyć wewnętrznej kontroli prowadzącego daną instytucję celem weryfikacji wiedzy dotyczącej standardów czy metod osób udzielających porad prawnych i obywatelskich w danej instytucji.

Wstęp do warsztatu (15 min)

Omówienie wstępnych zagadnień związanych z problematyką metod i/lub standardów udzielania porad prawnych i obywatelskich. Celem tego wstępu, przygotowanego przez prowadzącego np. w formie krótkiej prezentacji, jest ogólne wprowadzenie osób uczestniczących w warsztacie w podstawowe zagadnienia dotyczące standardów lub metod. Prowadzący sam decyduje, jakie informacje powinny być zawarte w prezentacji, dostosowując je do całości ćwiczenia, wiedzy danej grupy uczestników, a także celu ćwiczenia. Jeżeli warsztat będzie dotyczył nowoczesnych metod udzielania poradnictwa, prowadzący w swojej prezentacji może skupić się wyłącznie na ich przedstawieniu i omówieniu, bez analizy tradycyjnych metod. Jeżeli warsztat ma służyć, jak zaproponowano powyżej, kontroli wiedzy osób udzielających poradnictwa, wówczas można zamiast prezentacji przeprowadzić tzw. „burzę mózgów”¹ i spytać uczestników o standardy i metody stosowane przez nich podczas świadczenia usług poradniczych.

Przygotowanie do ćwiczenia (10 min)

Po przeprowadzonym wstępie należy podzielić grupę na 4 zespoły, a następnie dokładnie omówić całe ćwiczenie, jego cele oraz metodę SWOT, którą będzie przeprowadzone. Prowadzący powinien wyjaśnić wszystkim uczestnikom, na czym ma polegać ćwiczenie, ile dokładnie będzie trwało, jaka jest rola poszczególnych grup i na czym polega ich zadanie. W instrukcji możemy także poprosić grupy o podzielenie się rolami, tak aby w każdej była osoba odpowiedzialna za prowadzenie dyskusji i zapewnienie, że wszyscy biorą w niej udział, osoba odpowiedzialna za przygotowanie notatek, osoba odpowiedzialna za przedstawienie wyników pracy grupy i osoba odpowiedzialna za planowanie pracy, tak by zdążyć zrealizować zadanie na czas. Taki

¹ Ogólnie „burza mózgów” polega na formułowaniu pytań adresowanych do grupy, związanych z tematem warsztatu, a następnie zapisywaniu wszystkich proponowanych odpowiedzi, skojarzeń na tablicy. Propozycji zapisywanych na tablicy nie należy oceniać, krytykować, a nawet komentować. Każda propozycja odpowiedzi powinna być zapisana na tablicy. Więcej na temat metody „burza mózgów” zob. *L. Bojarski*, *Interaktywne metody nauczania klinicznego*, [w:] *B. Namysłowska-Gabrysiak* (red.), *Studencka poradnia prawna. Podręcznik dla opiekunów*, Warszawa 2009, s. 19 i n.

podział ułatwia pracę, ale też przez przydzielenie ról różnym osobom gwarantuje, że ciężar pracy rozkłada się na wszystkich, nie biorą w niej udziału tylko najbardziej aktywni i pracowici.

Podczas pracy w małych grupach trener powinien być dostępny i dyskretnie asystować w taki sposób, aby mieć pewność, że grupa zrozumiała zadanie, właściwie je realizuje, wszyscy członkowie biorą udział w pracy, wreszcie – by wyjaśniać ewentualne wątpliwości, jeśli zajdzie taka potrzeba.

W ramach metody SWOT (która została opisana w scenariuszu nr 2 w rozdziale IV) możliwych i stosowanych jest kilka wariantów, np.:

Wariant pierwszy: wszystkie cztery elementy odnoszą się do sytuacji obecnej, a ich analiza ma na celu przeprowadzenie poprawnej diagnozy sytuacji, w jakiej się teraz znajdujemy.

Wariant drugi: mocne i słabe strony odnoszą się do sytuacji obecnej, natomiast możliwości i zagrożenia dotyczą przyszłości.

Wariant trzeci: mocne i słabe strony odnoszą się do elementów, które od nas zależą, na które mamy wpływ, natomiast możliwości i zagrożenia dotyczą sytuacji zewnętrznych, na które nie mamy wpływu, które są od nas niezależne.

Analizę SWOT ułatwia schemat, w którym kartkę dzieli się na ćwiartki i w tych czterech częściach umieszcza się odpowiednie cechy danego zagadnienia, argumenty, zarówno pozytywne (mocne strony, możliwości), jak i negatywne (słabe strony, zagrożenia).

Przeprowadzenie ćwiczenia – praca indywidualna każdego zespołu (60 min)

– pierwsza część

Uczestnicy pracują w grupach, analizując wszystkie elementy podane w poleceniu (standard/metoda) pod kątem powierzonego im zadania i wytycznych związanych z czterema polami analizy SWOT. Prowadzący podchodzi do każdej grupy i przysłuchuje się rozmowom prowadzonym przez uczestników. W razie potrzeby może im pomagać. Należy jednak pamiętać, że pomoc nie może polegać na opracowywaniu rozwiązań przez niego samego, a jedynie powinna polegać na ewentualnym podaniu jednej lub kilku wskazówek.

Przeprowadzenie ćwiczenia – prezentacja przez grupę efektów pracy każdego zespołu (60 min) – druga część

Praca w małych grupach służy wypracowaniu wspólnego stanowiska grupy, które powinno być zaprezentowane innym. Warto zachęcać grupy do przygotowania prezentacji (lub jej schematu) na piśmie, co ułatwi zreferowanie ustaleń. Mogą one prezentować wyniki kolejno, robić równoległe, punkt po punkcie. Trzeba się starać tak zorganizować prezentację wyników, by wszystkie grupy miały okazję się wykazać. Jeśli na przykład grupy pracują nad tym samym standardem czy metodą, czwarta podobna prezentacja nie przyciągnie już tyle uwagi co pierwsza. Warto wtedy zorganizować prezentację tak, żeby wszystkie grupy w niej uczestniczyły na równych

prawach – na przykład jedna omawia jako pierwsze jakieś zagadnienie, z już tylko uzupełniającą rolą pozostałych. Wszystkim grupom należy pogratulować i podziękować za ich wysiłek. Wyniki prac można zachować, na przykład powiesić na ścianie arkusze z prezentacjami.

Omówienie warsztatu przez prowadzącego – zakres przedmiotowy (15 min)

Ważne, aby prowadzący, jeśli podczas ćwiczenia padały informacje nieprawdziwe, błędne, nie do końca poprawne, wyraźnie do tych elementów nawiązał i koniecznie je poprawił, uzupełnił, tak aby w ramach omówienia została przekazana właściwa wiedza.

Podsumowanie ćwiczenia

Często podsumowanie następuje podczas omówienia merytorycznego ćwiczenia. Ale czasem ważne jest także, aby w podsumowaniu odnieść się już nie do samego zakresu przedmiotowego danego warsztatu, ale do jego elementów metodologicznych, kwestii pracy w grupach lub zagadnień związanych z ewentualnym wykorzystaniem zdobytej wiedzy w przyszłej pracy nad metodami i standardami. W trakcie podsumowania końcowego łatwiej o krytykę, ponieważ nie odnosi się ona do konkretnych osób, grup, a wynika z podsumowania i jest znacznie lepiej przyjmowana.

9.2. Scenariusz 2. Nowoczesne technologie wykorzystywane w ramach metod udzielanego poradnictwa

Ogólna informacja o warsztacie

Zaproponowany warsztat może spełniać różne cele i zadania, w zależności od potrzeb grupy i zakresu przedmiotowego, którego będzie dotyczył. Ogólnie celem jest praca w grupach nad wypracowaniem interaktywnej aplikacji służącej do rozwiązania prostego problemu prawnego. Dodatkowo ćwiczenie będzie służyć dokonaniu przez uczestników, w trakcie ich pracy, oceny tej metody i możliwości jej wykorzystania w pracy danego podmiotu. Pozwala ono uczestnikom na kreatywne wymyślanie określonej aplikacji z jednoczesnym przeanalizowaniem wszystkich aspektów wymyślonej poradniczej aplikacji oraz ocenę, czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie, nowoczesne aplikacje należałoby wprowadzać do działalności podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo prawne w Polsce.

Podstawą odpowiednio przygotowanego warsztatu jest wskazanie uczestnikom prostych problemów prawnych (np. problem dotyczący rozwodu bez orzekania o winie małżeństwa bez dzieci, przy obopólnej zgodzie na rozstanie lub w ramach prawa karnego złożenie zawiadomienia o przestępstwie i uprawnienia pokrzywdzonego w postępowaniu karnym). W innym przypadku, skomplikowanego problemu, warsztat może zniechęcić uczestników lub doprowadzić do sytuacji braku stworzenia przez grupę wstępnej aplikacji komputerowej ze względu na wielość problemów.

Wstęp do warsztatu (15 min)

Omówienie wstępnych zagadnień związanych z interaktywnymi aplikacjami służącymi świadczeniu poradnictwa prawnego w innych krajach. Celem tego wstępu, przygotowanego przez prowadzącego np. w formie krótkiej prezentacji, jest ogólne wprowadzenie osób uczestniczących w warsztacie w podstawowe zagadnienia dotyczące wykorzystywania nowoczesnych technologii informatycznych. Prowadzący sam decyduje, jakie informacje powinny być zawarte w prezentacji, dostosowując je do całości ćwiczenia i wiedzy danej grupy uczestników. Przed prezentacją może przeprowadzić metodą „burzy mózgów”¹ dyskusję na temat posiadanej przez uczestników wiedzy na temat nowoczesnych technologii informatycznych.

Przygotowanie do ćwiczenia (10 min)

Po wstępie należy podzielić grupę na cztery zespoły.

Przeprowadzenie ćwiczenia – praca indywidualna każdego zespołu (60 min)**– pierwsza część**

Uczestnicy pracują w grupach, opracowując na kartonach po kolei wszystkie okienka interaktywnej aplikacji. W wyniku ich pracy powinna powstać wielostronicowa „książka”, złożona z następujących po sobie kartonów. Prowadzący podchodzi do każdej grupy i przysłuchuje się rozmowom prowadzonym przez uczestników. W razie potrzeby może pomagać uczestnikom. Należy jednak pamiętać, że pomoc nie może polegać na opracowywaniu rozwiązań przez niego samego, a jedynie powinna polegać na ewentualnym podaniu jednej lub kilku wskazówek.

Przeprowadzenie ćwiczenia – prezentacja przez grupę efektów pracy każdego zespołu (60 min) – druga część

Praca w małych grupach służy wypracowaniu interaktywnej aplikacji, która następnie powinna być zaprezentowana pozostałym uczestnikom. Grupy powinny prezentować swoje wyniki kolejno. Wszystkim należy pogratulować i podziękować za ich wysiłek. Wyniki prac można zachować, na przykład powiesić na ścianie arkusze z prezentacjami.

Omówienie warsztatu przez prowadzącego – zakres przedmiotowy (15 min)

Ważne, aby prowadzący, jeśli podczas ćwiczenia padały informacje nieprawdziwe, błędne, nie do końca poprawne, wyraźnie do tych elementów nawiązał i koniecznie je poprawił, uzupełnił, tak aby w ramach omówienia przekazana została właściwa wiedza.

Podsumowanie ćwiczenia

Często podsumowanie następuje podczas omówienia merytorycznego ćwiczenia. Jednak czasem ważne jest także, aby w podsumowaniu odnieść się już nie do samego

¹ *Ibidem.*

zakresu przedmiotowego danego warsztatu, ale do jego elementów metodologicznych, kwestii pracy w grupach lub zagadnień związanych z ewentualnym wykorzystaniem zdobytej wiedzy w przyszłej pracy nad metodami i standardami. W trakcie podsumowania końcowego łatwiej o krytykę, ponieważ nie odnosi się ona do konkretnych osób, grup, a wynika z podsumowania i jest znacznie lepiej przyjmowana.

ROZDZIAŁ VI.

PRZYSZŁOŚĆ PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO W POLSCE – ANALIZA NA PODSTAWIE PRAC GRUPY ROBOCZEJ

dr *Marta Janina Skrodzka**

1. Uwagi ogólne

Najważniejszym celem realizowanego projektu, co zostało wskazane we wstępie monografii, było wypracowanie kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia oraz rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce. W związku z tym na drugim etapie realizacji projektu powołana została grupa robocza¹ mająca za zadanie opracowanie poradniczych rozwiązań systemowych. Podstawą jej prac stały się – powoływane we wcześniejszych rozdziałach niniejszego opracowania – kompleksowe, empiryczne badanie ilościowe i jakościowe obecnego stanu poradnictwa prawnego i obywatelskiego oraz jego otoczenia, przeprowadzone wśród świadczeniodawców usług poradniczych, potencjalnych i rzeczywistych świadczeniobiorców oraz instytucjonalnego otoczenia poradnictwa². Ponadto w ramach prowadzonego badania dokonano m.in. pogłębionej analizy dostępnych danych

* Adiunkt w Zakładzie Prawa Handlowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Koordynator Studenckiej Poradni Prawnej – Pracowni Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. Trenerka i ekspertka FUPP biorąca udział w pracach grupy roboczej oraz prowadząca szkolenia dla przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego dotyczące upowszechniania modelu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, opracowanego w ramach projektu systemowego wskazanego w niniejszej publikacji.

¹ Szerzej na temat celów, założeń, etapów pracy oraz składu grupy roboczej zob. informacje dostępne na stronie internetowej INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa: <http://www.inpris.pl/poradnictwo-prawne-i-obywatelskie/news-ppio/t/inpris-pracuje-nad-propozycja-reformy-systemu-poradnictwa-prawnego-i-obywatelskiego-pierwsze-spot/> (10.1.2014).

² Szczegółowy raport z badań empirycznych przeprowadzonych przez ISP w ramach projektu został opracowany w formie jednotomowej publikacji: *A. Peisert, T. Schimanek, M. Waszak, A. Winiarska* (red.), *Poradnictwo prawne...*, *op. cit.* s. 1 i n.

i literatury dotyczących przedmiotowej problematyki¹. Przeprowadzone analizy oraz uzyskane wyniki umożliwiły m.in. pozyskanie danych na temat stanu, skali i sposobu funkcjonowania poradnictwa prawnego oraz pokazały możliwości poprawy i rozwoju tego obszaru działalności społecznej. Wnioski wyciągnięte z zebranych materiałów pozwoliły zaś na realizację głównego celu projektu – stworzenie modelowego rozwiązania systemu poradnictwa w Polsce. Stały się także podstawą do stworzenia rekomendacji odnoszących się do założeń przyszłej polityki państwa dotyczącej idei nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W związku z tym zadaniem niniejszego rozdziału jest ogólne przedstawienie przyszłościowych idei poradnictwa poprzez pryzmat **najważniejszych i nieuwzględnionych we wcześniejszych rozdziałach** wyników badań oraz omówienie opracowanych na ich kanwie rekomendacji. Tak sformułowane treści uzupełnione są o analizę szans i zagrożeń, jakie niosą ze sobą zaproponowane rozwiązania, a w związku z tym wyzwania, jakie w tym kontekście stoją przed administracją państwową, organizacjami i instytucjami zajmującymi się poradnictwem oraz społeczeństwem. Ponadto rozdział ten – z racji umiejscowienia na końcu opracowania – stanowi także podsumowanie całej poruszanej w monografii problematyki. Zamykają go zatem postulaty dotyczące przyszłych koniecznych zmian w prawie, będące jednocześnie uwagami *de lege ferenda* skierowanymi do ustawodawcy polskiego, poprzedzone analizą obowiązujących polskich przepisów prawnych w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

2. Wyzwania stojące przed administracją państwową w związku z opracowanym modelowym systemem poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce

Jak wynika z badania² przeprowadzonego a powoływanego w ramach projektu, a powoływanego już we wcześniejszych rozdziałach niniejszego opracowania, przyszłość systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce jest uzależniona od wielu czynników. Już bowiem istniejące poradnictwo, świadczone zarówno przez podmioty niepubliczne, jak i instytucje publiczne, poza wieloma zaletami posiada także znaczące słabości, które należałoby w pierwszej kolejności przezwyciężyć, aby zbudować dobrze funkcjonujący i efektywny system poradniczy. W związku z tym warto na początku omówić główne czynniki, od których uzależnione jest powodzenie wprowadzenia w życie stworzonego w ramach projektu modelu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Owe istotne warunki wiążą się z wyzwaniami stojącymi przed polską administracją państwową.

¹ Wszystkie opracowania dostępne są na stronie internetowej INPRIS, <http://www.inpris.pl/pomoc-prawna/> (13.1.2014).

² Raporty cząstkowe oraz raport końcowy z badań – opracowane przez ISP, <http://www.ppio.eu/pl/o-projekcie/produkty> (13.1.2014).

Dwoma podstawowymi czynnikami, które winny zostać wzięte pod uwagę przez organy władzy państwowej przy tworzeniu efektywnego systemu poradniczego, są budowa systemu w oparciu o odpowiedni dobór instytucji i organizacji poradniczych oraz źródło i sposób jego finansowania.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, aktualnie w Polsce działa kilkaset niepublicznych podmiotów świadczących poradnictwo oraz kilka tysięcy instytucji publicznych¹. Pomimo tak dużej ich liczby tylko dla mniej więcej 1/3² spośród podmiotów niepublicznych oraz co piątej instytucji publicznej³ poradnictwo jest głównym obszarem działalności. Oznacza to, że z ogólnej liczby ponad 4 tys. podmiotów poradniczych zaledwie dla kilkuset poradnictwo prawne i obywatelskie jest główną działalnością. Dla pozostałej grupy jest to jeden z wielu rodzajów działalności. W rezultacie poradnictwo w Polsce oparte jest w głównej mierze na organizacjach pozarządowych i instytucjach pomocy społecznej, przy czym sieć punktów poradniczych, przede wszystkim dzięki usługom świadczonym w instytucjach pomocy społecznej, jest dość gęsta, ale nierównomiernie rozmieszczona, a dodatkowo najczęściej wyspecjalizowana (tzn. skierowana wyłącznie do wąsko określonej grupy potrzebujących)⁴. Jedynie kilkadziesiąt podmiotów w skali kraju świadczy usługi poradnicze w sposób kompleksowy i bardziej profesjonalny⁵. W związku z tym podmioty świadczące poradnictwo nie tworzą spójnego systemu, a jedynie rozproszoną grupę niepowiązanych ze sobą, co do zasady, organizacji i instytucji. Taka sytuacja jest dodatkowo potęgowana przez fakt, że świadczenie poradnictwa, jego zakres i skala zależą najczęściej od możliwości finansowych, organizacyjnych i ludzkich danego podmiotu⁶. Sytuacja podmiotów niepublicznych jest pod tym względem zdecydowanie gorsza od sytuacji instytucji publicznych, które świadcząc usługi poradnicze w ramach ustawowego obowiązku, wykorzystują w tym celu posiadane zasoby ludzkie, lokalowe, sprzętowe oraz przyznane im w ramach budżetu własnego środki publiczne⁷. Podmioty niepubliczne zaś nie dysponują, co do zasady, własnymi zasobami rzeczowymi, ludzkimi czy finansowymi, co prowadzi do uzależnienia ich funkcjonowania od zewnętrznego wsparcia⁸. Co więcej, badanie pokazuje, że skala udzielanego dotychczas wsparcia dla poradnictwa jest bardzo niska. Wśród instytucji i organizacji, które potencjalnie mogłyby go udzielić, zaledwie 15% dokonało tego w latach 2011–2012, przy czym najczęściej stosowaną formą pomocy udzielanej usługodawcom jest wsparcie rzeczowe (np. udostępnianie lokali), osobowe (np. delegowanie prawników) oraz edukacyjne (np. szkolenia dla doradców), rzadko zaś ma ona charakter finansowy⁹.

¹ M. Pańkow, A. Peisert, P. Zimolzak, Stan obecny..., *op. cit.*, s. 61–62.

² *Ibidem*, s. 62–62; T. Schimanek (red.), Badanie poradnictwa..., *op. cit.*, s. 17.

³ *Ibidem*. Najczęściej robią to ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie.

⁴ T. Schimanek (red.), Badanie poradnictwa..., *op. cit.*, s. 17–18.

⁵ *Ibidem*. Jak wskazano w opracowaniu, są to przede wszystkim biura porad obywatelskich oraz studenckie poradnie prawne.

⁶ *Ibidem*, s. 22–23.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, s. 22.

Przytoczone wyniki badania prowadzą do wniosku, że pomimo niewątpliwej zalety, jaką jest duża liczba obecnie istniejących podmiotów poradniczych, za zdecydowaną wadę należy uznać brak jednolitego systemu, w ramach którego mogłyby one funkcjonować, być ze sobą powiązane i stale współpracować. Ponadto liczba dodatkowo podejmowanych działań, niezwiązanych z aktywnością poradniczą – zwłaszcza w odniesieniu do instytucji publicznych – powoduje osłabienie ich efektywności w zakresie poradnictwa. Działalność poradnicza instytucji publicznych bowiem, co do zasady (poza podmiotami wyspecjalizowanymi), odgrywa niewielką rolę w realizowanych działaniach i przez to m.in. nie pozwala na stworzenie systemu oraz nie zaspokaja potrzeb społecznych w tym zakresie. Inną istotną słabością obecnie funkcjonujących podmiotów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest niedobór środków finansowych przeznaczonych na poradnictwo, który prowadzi do ich destabilizacji organizacyjnej – w tym m.in. złych warunków lokalowych i materialnych. To z kolei przekłada się zarówno na jakość świadczonych usług, jak i zakres ilościowy udzielanej pomocy.

W związku z tym grupa robocza, dążąc do budowy przyszłego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, uwzględniającego zarówno zalety obecnie istniejących podmiotów poradniczych, jak i ich słabe strony, opracowała zbiór rekomendacji¹. Powinny one stanowić dokument bazowy dla administracji państwowej w zakresie stworzenia w przyszłości efektywnego modelu poradnictwa. Zgodnie z nimi administracja państwowa przy tworzeniu modelu winna dążyć do integracji pod wspólną nazwą różnych typów i form świadczenia usług poradniczych. Oznacza to, że system poradnictwa powinien być na szczeblu lokalnym silnie merytorycznie powiązany z instytucjami i służbami zajmującymi się pomocą społeczną, profilaktyką, terapią itp. Powiązanie to ma polegać na wymianie informacji pomiędzy władzami publicznymi a podmiotami świadczącymi usługi poradnicze na temat zasad i możliwości uzyskiwania wsparcia oraz na stałej analizie problemów pojawiających się w lokalnych społecznościach, w oparciu o dane uzyskane od podmiotów świadczących poradnictwo².

Poza tym państwo powinno zagwarantować stabilne wsparcie finansowe na rzecz podmiotów poradniczych funkcjonujących w ramach systemu. Zapewnienie środków finansowych i ich wysokość zależeć powinny od zapotrzebowania społeczeństwa na usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Ponieważ jednak w chwili obecnej wyróżnić można wiele różnych czynników, które nie pozwalają na precyzyjne ustalenie popytu na usługi poradnicze, od którego uzależniony jest również koszt wprowadzenia rozwiązań systemowych, grupa robocza proponuje wprowadzenie pilotażu poradniczego na małą skalę, w kilku powiatach zbliżonych uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi. W eksperymencie tym zarówno skala, jak i forma działań poradniczych powinny być zdywersyfikowane w celu ustalenia oczekiwanych zmian

¹ Rekomendacje stanowią część opracowania: INPRIS (oprac.), System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 135 i n.

² *Ibidem*, s. 135.

wyżej wymienionych parametrów na wysokość zgłaszanego popytu¹. Trzeba podkreślić, że przeprowadzenie pilotażu poradniczego pozwoli na dokładne określenie popytu na usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego, co wpłynie na efektywną budowę systemu zarówno korzystnego dla obywateli, jak i niedrogiego z punktu widzenia państwa.

Dodatkowo państwo powinno dążyć do umocnienia systemu poradniczego w systemie polityki społecznej, a także zapewnić jego integrację z wymiarem sprawiedliwości oraz organizacjami prawników. Mogłoby to nastąpić na przykład poprzez: dążenie do odciążenia sądów z obowiązków w zakresie przyznawania zwolnienia z kosztów sądowych, włączenie odbywania praktyk w instytucjach i organizacjach funkcjonujących w ramach systemu do obowiązkowego zakresu edukacji prawnej w trakcie studiów oraz aplikacji, włączenie kancelarii prawnych i stowarzyszeń prawniczych w system doradztwa oraz większą współpracę biur obsługi interesantów istniejących w sądach z systemem nieodpłatnego poradnictwa². W ten sposób zaproponowana współpraca systemu i wymiaru sprawiedliwości oraz organizacji prawników pozwoli m.in. na: podniesienie świadomości prawnej społeczeństwa, zwiększenie wrażliwości obecnych i przyszłych prawników na jego potrzeby czy zapewnienie kompleksowej, sprawnej i efektywnej pomocy osobom chcącym uzyskać poradę prawną lub obywatelską.

Wreszcie, tworząc system poradnictwa prawnego i obywatelskiego oparty na silnej instytucji na szczeblu centralnym i świadczeniu usług przez różne podmioty na poziomie lokalnym, administracja państwowa powinna pamiętać o przydzieleniu w nim ważnej roli samorządom lokalnym i ścisłym określeniu granic ich kompetencji. Poradnictwo powinno być niezależne od władz lokalnych, do których obowiązków winno należeć przede wszystkim kontraktowanie poradnictwa oraz nadzór nad jego udzielaniem w oparciu o ustanowione na szczeblu krajowym standardy. Brak wyraźnego odcięcia władz lokalnych od treści udzielanych porad, w sytuacji np. sporu z administracją lokalną, prowadzić może bowiem do degeneracji systemu i utraty wiarygodności³. Dlatego też państwo powinno ogólnie zapobiec sytuacji, w której władze lokalne same świadczą usługi poradnicze. Chodzi o to, aby nie dopuścić do niezdrowej konkurencji, w której samorzady (będące dysponentami środków) nie będą zainteresowane rozwojem niezależnych partnerów mogących świadczyć usługi poradnictwa⁴.

Dzięki wdrożeniu systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w oparciu m.in. o wyżej wskazane rekomendacje, poparte przeprowadzonymi w ramach przywoływanego projektu systemowego badaniem oraz analizami, organy władzy państwowej zyskają możliwość uporządkowania obecnej sytuacji wśród podmiotów świadczących usługi poradnicze oraz zwiększenia szansy na uzyskanie

¹ *Ibidem*, s. 140–141.

² *Ibidem*, s. 137.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

stabilizacji finansowej w działalności poradniczej, w szczególności prowadzonej przez usługodawców niepublicznych. W rezultacie zmiany te wpłyną pozytywnie na efektywność usług poradniczych w Polsce.

3. System poradnictwa a wyzwania stojące przed organizacjami i instytucjami zajmującymi się poradnictwem prawnym i obywatelskim

Nie tylko jednak administracja państwowa zmuszona jest do wprowadzenia istotnych zmian w obecnie funkcjonującym środowisku podmiotów świadczących nieodpłatne usługi poradnicze w Polsce. Także podmioty bezpośrednio zaangażowane w poradnictwo – zwłaszcza niepubliczne – jeśli chcą usprawnić poradnictwo i zbudować w przyszłości efektywny system świadczenia tych usług, powinny przebudować swoją organizację i zmienić sposób postępowania.

Jak wynika bowiem z badania (co zostało szczegółowo przedstawione w rozdziałach czwartym i piątym niniejszej publikacji), pomimo że to podmioty niepubliczne udzielają większej ilości porad¹ oraz że osoby, które skorzystały z usług poradniczych, w zdecydowanej większości wysoko oceniają otrzymaną pomoc, podkreślając jako istotną zaletę jej nieodpłatność, a także wskazując na wysokie kompetencje i zaangażowanie osób udzielających porad, w wymiarze ogólnopolskim lepszą rozpoznawalnością cieszą się instytucje publiczne². Oznacza to, że podstawową słabością poradnictwa jest przede wszystkim deficyt informacji o ofercie poradniczej – o tym, gdzie i w jakim zakresie można skorzystać ze świadczonych usług³. Brak jest zatem szerokiego, powszechnego, jasnego i precyzyjnego informowania społeczeństwa za pomocą różnych dostępnych mediów o możliwościach skorzystania z usług poradniczych i warunkach, jakie należy spełnić, aby taką pomoc otrzymać. Co więcej, pomimo że ukształtowany samoczynnie polski model poradnictwa cechuje wzajemne uzupełnianie się działań instytucji publicznych i niepublicznych⁴, podmioty działające w sferze usług poradniczych nie współpracują i nie wymieniają między sobą podstawowych informacji, często nawet nie wiedzą o zakresie świadczonych usług czy też – w skrajnych przypadkach – nawet o swoim istnieniu.

¹ Zgodnie z przedstawionymi w powołanym opracowaniu informacjami instytucje publiczne udzielają informacji i porad średnio 29 osobom w miesiącu, podmioty niepubliczne – 133 osobom. Tak: *T. Schimanek* (red.), *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 17.

² Zgodnie z przedstawionymi w powoływanym opracowaniu informacjami zdecydowana większość usługodawców (84%) dostosowuje bowiem zakres porady do okoliczności konkretnej sprawy, wykazuje się zatem elastycznym podejściem do beneficjenta. Klient otrzymuje najczęściej informacje o tym, jakie wsparcie i gdzie może uzyskać, jakie są jego prawa, a także poradę, jak powinien postąpić, aby rozwiązać swoje problemy. Ponadto większość podmiotów – o ile wymaga tego sytuacja – oferuje również pomoc w zakresie załatwienia spraw formalnych (wypełnianie i weryfikacja dokumentów, udostępnianie ich wzorów). Tak: *T. Schimanek* (red.), *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 22 i 25.

³ *Ibidem*, s. 26.

⁴ *Ibidem*.

Prowadzi to do sytuacji zmniejszenia ilości udzielanej pomocy (nieobsługiwania osób, które mogłyby skorzystać z pomocy w innym miejscu, gdyby zostały tam skierowane) przy jednoczesnym istnieniu potencjału ze strony innych podmiotów do jej udzielenia.

Drugim istotnym czynnikiem, na który należy zwrócić uwagę przy tworzeniu przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, jest – jak wynika z badań – dość słabo rozpowszechniona standaryzacja świadczonych usług. Standardy w sposób sformalizowany stosuje tylko połowa podmiotów niepublicznych i zaledwie 15% instytucji publicznych, przy czym większość podmiotów poradniczych nie prowadzi systematycznej ewidencji spraw i beneficjentów oraz nie śledzi ich losów po skorzystaniu z porady¹. Połowa wszystkich instytucji i organizacji w ogóle nie stosuje systemu wewnętrznej oceny osób udzielających porad². Jest to istotna słabość obecnie funkcjonujących usług poradniczych, która wyczerpująco została omówiona w rozdziale piątym niniejszego opracowania. W tym miejscu warto jednak raz jeszcze zaakcentować, że brak istnienia i stosowania standardów w ramach poradnictwa prowadzi do niepewności przede wszystkim w zakresie jakości świadczonych usług.

Wskazane słabości, które należy zniwelować do minimum, tworząc system poradnictwa w Polsce, są nie tylko wyzwaniem dla administracji państwowej, odpowiedzialnej za budowę i wdrożenie systemu, ale także – co zostało podkreślone na wstępie rozdziału – dla obecnie funkcjonujących podmiotów poradniczych. Powinny one bowiem dążyć stopniowo do wyeliminowania sygnalizowanych wad oraz przeprowadzenia niezbędnej reorganizacji. Po pierwsze po to, aby stać się w niedługim czasie w pełni profesjonalnymi i kompetentnymi usługodawcami poradnictwa prawnego i obywatelskiego, gwarantującymi wysoką jakość i efektywność świadczonych usług, po drugie po to, aby w przyszłości, bez konieczności wprowadzania zmian na szeroką skalę w krótkim okresie, móc płynnie stać się częścią tworzonego systemu, przez co zapewniona zostanie ciągłość i trwałość ich działalności.

W związku z tym raz jeszcze warto podkreślić, że grupa robocza rekomenduje, aby ideą przewodzącą przyszłego systemu poradnictwa była integracja różnych typów i form świadczenia usług poradniczych pod wspólną nazwą. Poradnictwo prawne i obywatelskie jest bowiem specyficzną usługą, która jest wykonywana przez podmioty o bardzo różnym charakterze i statusie prawnym: administrację publiczną, podmioty gospodarcze, sektor pozarządowy, uczelnie. Docelowa jakość systemu zależy zatem od możliwości konkurowania, uzupełniania się i współpracy pomiędzy nimi³. Zgodnie z rekomendacjami warunkiem powodzenia funkcjonowania systemu poradniczego w Polsce jest również wprowadzenie ogólnie obowiązujących, dostosowanych do potrzeb, standardów świadczenia usług poradniczych⁴. Należy zadbać

¹ *Ibidem*, s. 22.

² *Ibidem*.

³ INPRIS (oprac.), *System nieodpłatnego...*, *op. cit.*, s. 136.

⁴ *Ibidem*.

przy tym, by standardy były adekwatne do możliwości instytucji świadczących porady oraz do możliwości państwa i samorządu terytorialnego i aby tak świadczone porady były podobne jakościowo do udzielanych przez profesjonalnych prawników. W związku z tym rekomenduje się stworzenie centralnego systemu kontroli jakości poradnictwa prawnego, którego uzupełnienie powinien stanowić system skarg kierowanych przez beneficjentów oraz organy samorządowe do instytucji zarządzającej systemem, a także mechanizmy autoewaluacji¹. Co więcej, jak podkreślają eksperci, niezbędne jest stworzenie efektywnego systemu diagnozowania problemów beneficjentów i kierowania ich do odpowiednich jednostek – zarówno finansowanych w ramach nowo tworzonego systemu, jak i już istniejących organizacji². Z tego względu konieczne jest uruchomienie na poziomie lokalnym mechanizmów zdolnych do kompetentnego wskazywania beneficjentom organizacji udzielających pomocy i utrzymywania odpowiednich kontaktów z takimi organizacjami.

4. Perspektywy systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce w kontekście wyzwań stojących przed społeczeństwem

Wyzwania związane z wprowadzeniem systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce stoją nie tylko przed administracją państwową czy podmiotami świadczącymi usługi poradnicze, ale także przed osobami korzystającymi i chcącymi korzystać w przyszłości z tych usług. Społeczeństwo pozostaje przede wszystkim **podmiotem** poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Zmiana społeczna jest możliwa do dokonania wtedy, gdy zostaną stworzone odpowiednie warunki, za których wprowadzenie bezpośrednio odpowiedzialna jest administracja państwowa wdrażająca system oraz podmioty świadczące usługi poradnicze w ramach tego systemu.

Grupą problematycznych czynników, które dotyczą obywateli korzystających lub chcących skorzystać z usług poradniczych, są te odnoszące się do powszechności dostępu do poradnictwa. Kwestie te zostały jednak szczegółowo omówione w rozdziale trzecim niniejszej publikacji, dlatego w tym miejscu skoncentrowano się na innych równie ważnych problemach dotyczących wyzwań stojących przed potencjalnymi beneficjentami usług poradniczych.

Jak pokazuje przeprowadzone badanie, głównym wyzwaniem stojącym przed społeczeństwem polskim jest zwiększenie stopnia jego świadomości o prawie do korzystania z bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Ponadto istotne są walka ze stresem związanym z ubieganiem się o pomoc czy lękiem przed ośmieszeniem lub prawnymi konsekwencjami, które istnieją wśród obywateli, a wiążą się z chęcią skorzystania z pomocy, oraz zniesienie innych barier, m.in. występujących w zasobach

¹ *Ibidem.*

² *Ibidem*, s. 140–141.

organizacyjnych (ludzkich, lokalowych, czasowych) podmiotów świadczących poradnictwo¹. W tym kontekście istotne wydają się dane pozyskane podczas badania, wyraźnie potwierdzające powyższe problemy i wskazujące, że większość – bo aż 77% – Polaków w ostatnich pięciu latach nie odczuwała potrzeby korzystania z pomocy prawnej i z niej nie korzystała (co oznacza niską świadomość prawną oraz nieufność w stosunku do prawa i jego instytucji, a także niewiarę w skuteczność dochodzenia swoich praw). Prawie co piąty obywatel taką potrzebę odczuwał i skorzystał z pomocy prawnej, a jedynie 4% Polaków, choć odczuwało potrzebę wsparcia, takiej sformalizowanej pomocy z różnych względów nie szukało². Z badania ewidentnie wynika, że w dziedzinie poradnictwa to podaż jest czynnikiem silnie stymulującym popyt. Niewielka podaż wynika m.in. z ograniczonych możliwości i zasobów usługodawców, a także braku warunków prawnych, instytucjonalnych, organizacyjnych i finansowych sprzyjających rozwojowi poradnictwa w Polsce³.

Odnosząc się do zdiagnozowanych wyzwań stojących przed społeczeństwem polskim w kontekście stworzenia systemu poradniczego, grupa robocza opracowała rekomendacje pozwalające decydom wprowadzanego systemu na skuteczne przeciwdziałanie wspomnianym barierom. Przede wszystkim eksperci rekomendują wdrożenie systematycznych mechanizmów badania potrzeb obywateli w zakresie pomocy prawnej, które mają na celu realizowanie w zarządzaniu systemem poradnictwa prawnego i obywatelskiego zasad polityki publicznej opartej na wiedzy, w szczególności dostosowywania profilu, zakresu i rozkładu geograficznego poradnictwa do potrzeb obywateli⁴. Proponowane mechanizmy, co należy podkreślić, mają na celu zapobieganie sytuacjom sztucznego windowania popytu oraz kierowanie pomocy w miejsca, w których jest ona najbardziej potrzebna i przyniesie największą korzyść państwu oraz obywatelom. Ponadto rekomenduje się wdrożenie scentralizowanego systemu informatycznego działającego w oparciu o jednolite mechanizmy zbierania informacji o potrzebach beneficjentów (raportowania dla celów statystyki publicznej) we wszystkich organizacjach świadczących poradnictwo prawne, w tym także niefinansowanych z systemu⁵. Takie działania mają za zadanie wyeliminowanie sytuacji, w której informacje zbierane w poszczególnych organizacjach nie są ze sobą kompatybilne. Należy zaznaczyć, że wskazany system informatyczny jest odpowiednim narzędziem służącym do identyfikacji problemów społeczno-gospodarczych, dzięki czemu system poradnictwa prawnego i obywatelskiego zyskałby na efektywności.

¹ T. Schimanek (red.), *Badanie poradnictwa...*, *op. cit.*, s. 21.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*, s. 26.

⁴ INPRIS (oprac.), *System nieodpłatnego...*, *op. cit.*, s. 140–141.

⁵ *Ibidem*.

5. Postulaty dotyczące koniecznych zmian w prawie – uwagi *de lege ferenda*

Zaprezentowane powyżej problemy prowadzą do wniosku, że do wprowadzenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce konieczne jest dokonanie szeregu zmian, zarówno w sposobie myślenia obywateli, jak i instytucji oraz organizacji zajmujących się usługami poradniczymi czy wreszcie w sposobie działania administracji państwowej. Pierwszym, elementarnym krokiem do ich zainicjowania jest jednak przeprowadzenie nowelizacji niektórych obowiązujących aktów prawnych, a także stworzenie odrębnej ustawy poświęconej systemowi nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Tym bardziej że prace nad odrębną ustawą dotyczącą poradnictwa toczyły się w przeszłości¹, ale niestety nie zakończyły się jej uchwaleniem.

Do powyższych wniosków doszli również eksperci grupy roboczej, którzy pracując nad modelem, wskazali wybrane akty prawne wymagające nowelizacji oraz sformułowali ogólny zarys strukturalny ustawy o nieodpłatnym poradnictwie prawnym w oparciu o zasady techniki prawodawczej.

Przed wszystkim, w odczuciu ekspertów grupy roboczej, zmian wymagają ustawy odnoszące się do funkcjonowania w Polsce samorządu terytorialnego, problematyki finansów publicznych, dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zamówień publicznych oraz prowadzenia działalności pożytku publicznego². To bowiem te akty prawne regulują w pewnym zakresie materię odnoszącą się do usług poradniczych świadczonych w chwili obecnej przez niektóre podmioty. W związku z tym do ustaw, które należy dostosować do przyszłego systemu poradniczego, należą z pewnością³:

- 1) ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym⁴ – określająca niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat, jeżeli wykonywanie przez jednostki powiatowe czynności związanych z funkcjonowaniem systemu nieodpłatnej pomocy prawnej miałyby mieć status zadania z zakresu administracji rządowej;
- 2) ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym⁵ – odnosząca się m.in. do zakresu zadań własnych gminy, do którego należą także sprawy z zakresu pomocy społecznej czy współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie w kontekście rozważania roli ośrodków pomocy społecznej w systemie pomocy prawnej oraz roli gminy w tworzeniu platformy współpracy pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi poradnicze a administracją państwową;

¹ Szerzej na ten temat zob. rozdział pierwszy niniejszego opracowania i powołane w nim źródła.

² INPRIS (oprac.), System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 147–153.

³ *Ibidem*.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.

- 3) ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa¹ – pomimo że w proponowanym modelu systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego nie jest przewidziane tworzenie jednostek organizacyjnych systemu na szczeblu województwa, należy zwrócić uwagę, że w ramach polityki rozwoju województwa mieszczą się również dwa następujące obszary problemowe: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, które mają zasadniczy wpływ na funkcjonowanie przyszłego systemu;
- 4) ustawa z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie² – której przepisy mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia funkcjonowania systemu pomocy prawnej usytuowanego na szczeblu lokalnym, gdyż wojewoda jest organem nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego oraz kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej;
- 5) ustawa z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych³ – zgodnie z którą regionalne izby obrachunkowe są podstawowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego;
- 6) ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych⁴ – ze względu na fakt finansowania systemu przede wszystkim ze środków publicznych;
- 7) ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵ – ze względu na usytuowanie jednostek organizacyjnych systemu nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej na poziomie powiatu;
- 8) ustawa z 24.4.2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶ – pomimo że świadczenie poradnictwa prawnego nie jest obecnie objęte zakresem przedmiotowym pojęcia działalności pożytku publicznego. Jak zauważają eksperci grupy roboczej, przy projektowaniu systemu należy jednak dobrze rozważyć, czy ten zakres działań winien zostać wpisany do przedmiotowej ustawy, ze względu na konsekwencje takiej nowelizacji w odniesieniu do konstrukcji systemu. Należy bowiem zaznaczyć, że jeżeli w ramach systemu zostałyby przyjęty model finansowania świadczenia poradnictwa korzystny dla podmiotów niezajmujących się wyłącznie prowadzeniem takiej działalności (np. kancelarii adwokackich i radcowskich), to wprowadzenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jako nowej kategorii działalności pożytku publicznego mogłoby poprawić sytuację finansową organizacji pozarządowych specjalizujących się w tej problematyce;

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 596 ze zm.

² Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

³ Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.

⁴ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

- 9) ustawa z 29.1.2004 r. – Prawo zamówień publicznych¹ – w związku z funkcjonowaniem w systemie usługodawców będących przedsiębiorcami (chodzi zatem przede wszystkim o kancelarie adwokackie i radcowskie) należałoby wyłączyć stosowanie przedmiotowej ustawy w odniesieniu do umów zawieranych przez te właśnie podmioty w planowanym systemie;
- 10) ustawa z 12.3.2004 r. o pomocy społecznej² – gdzie postuluje się zmianę zakresu zadań;
- 11) ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³ – w zakresie zadań rzeczników konsumentów w odniesieniu do współpracy z jednostkami organizacyjnymi systemu.

Odnosząc się zaś do odrębnego aktu prawnego i określając zarys struktury ustawy o nieodpłatnym poradnictwie prawnym i obywatelskim, grupa robocza wskazuje, że winna mieć ona przede wszystkim cechy ustawy z zakresu prawa publicznego, zawierającej przepisy prawa ustrojowego, materialnego oraz proceduralnego, przy założeniu centralnej roli Rady Pomocy Prawnej na poziomie krajowym wraz z samodzielnością jednostek usytuowanych na poziomie powiatu, działających w systemie zadań zleconych⁴.

W związku z tym ustawa powinna zawierać⁵:

- 1) przepisy ogólne określające: zakres przedmiotowy i podmiotowy stosowania ustawy, definicje terminów ustawowych, w tym w szczególności definicje poszczególnych typów podmiotów funkcjonujących w obrębie systemu lub korzystających z jego świadczeń, a także definicje świadczeń dostępnych dla beneficjentów w ramach systemu;
- 2) ogólne zasady funkcjonowania systemu oraz normy celowościowe odnoszące się do celów systemu;
- 3) organizację systemu pomocy prawnej na poziomie centralnym, dotyczącą centralnej instytucji – Rady Pomocy Prawnej – jako organu działającego przy jednym z ministerstw, jej struktury, zadań i kompetencji oraz określenie form prawnych działania, sposobu powoływania i odwoływania osób wchodzących w skład centralnej instytucji wraz z przesłankami podmiotowymi odnoszonymi do kandydatur, delegację ustawową do wydania rozporządzenia w sprawie wewnętrznego funkcjonowania centralnej instytucji;
- 4) organizację systemu pomocy prawnej na poziomie lokalnym, odnoszącą się do powiatowych jednostek zajmujących się organizacją systemu świadczenia pomocy prawnej w wymiarze lokalnym (powiatowych biur/rzeczników pomocy prawnej), struktury jednostki, jej zadań i kompetencji oraz określenie form prawnych działania, sposobu powoływania i odwoływania składu osobowego jednostki wraz

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

² Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

³ Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.

⁴ INPRIS (oprac.), System nieodpłatnego..., *op. cit.*, s. 144–145.

⁵ *Ibidem*, s. 146–147.

- z przesłankami podmiotowymi odnoszącymi się do kandydatur, przepisy odnoszące się do relacji pomiędzy jednostką a organami powiatu;
- 5) przepisy odnoszące się do kryteriów dostępu usługodawców do systemu (przesłanki procesu certyfikacji) wraz z delegacją ustawową do wydania rozporządzenia określającego szczegóły techniczne procesu certyfikacji oraz ogólne zasady przekazywania środków finansowych usługodawcom w systemie;
 - 6) ewentualne przepisy zawierające sankcje (przede wszystkim administracyjno-prawne) związane z naruszeniem norm związanych z funkcjonowaniem systemu;
 - 7) przepisy zmieniające;
 - 8) przepisy przejściowe i dostosowujące;
 - 9) przepisy końcowe.

Z powyższych rekomendacji jednoznacznie wynika, że administracja państwowa, a przede wszystkim polski ustawodawca, chcąc rzetelnie zająć się wdrożeniem systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, powinien starannie przeanalizować istniejący zbiór aktów prawnych, które w sposób bezpośredni i pośredni odnoszą się do przedmiotowej problematyki, i go uporządkować oraz znowelizować w odpowiedni sposób, aby istniejące regulacje normatywne stworzyły spójny system. Równoległe polski ustawodawca winien podjąć skuteczne działania zmierzające do stworzenia i uchwalenia odrębnej ustawy poświęconej systemowi nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego, będącej komplementarnym z pozostałymi aktem prawnym.

6. Podsumowanie

Realizacja projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, pozwoliła po raz pierwszy w historii polskiego poradnictwa na przeprowadzenie różnorodnych działań o charakterze badawczym i upowszechniającym w bardzo szerokim zakresie. W ramach projektu, co jest także widoczne w niniejszej monografii, przeprowadzono pierwsze kompleksowe badanie empiryczne poświęcone problematyce poradnictwa. Dokonano także szeregu analiz – również w oparciu o zagraniczne źródła związane ze świadczeniem usług poradniczych – dzięki którym powstały wartościowe opracowania odnoszące się do zagadnienia usług poradniczych. Co więcej, zebrano dostępne źródła wiedzy na ten temat i poszerzono ów zbiór o nowe pozycje. Wreszcie, w oparciu o tak szeroki zakres wiedzy zbudowano model nieodpłatnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego zaopatrzonego w różne warianty możliwe do wykorzystania w zależności od środków finansowych państwa przeznaczonych na jego wdrożenie. Model, który jest odpowiedzią zarówno na potrzeby polskiego społeczeństwa, jak i realizację konstytucyjnych obowiązków państwa w stosunku do jego obywateli.

Został on ponadto skonsultowany z różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za przedmiotową problematykę lub zainteresowanymi nią. Został również upowszechniony na szeroką skalę, zarówno wśród podmiotów świadczących usługi poradnicze w Polsce, jak i przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego – odpowiedzialnych w przyszłości za jego efektywne działanie. Także niniejsza monografia dobitnie świadczy o tym, jak nieocenionym źródłem wiedzy są informacje zebrane i opracowane w przeprowadzonych dotychczas działaniach projektowych. W związku z tym za ze wszech miar wartościowy uznać należy opracowany w ich oparciu model.

W sytuacji zapotrzebowania społeczeństwa polskiego na nieodpłatne usługi prawne i obywatelskie, przy obecnym braku spójnego systemu poradniczego, marnotrawstwem byłoby niewykorzystanie wszystkich pozyskanych w ramach projektu informacji. Wprowadzenie systemu poradnictwa stanowi niewątpliwie wyzwanie, zarówno dla administracji państwowej, organizacji i instytucji zajmujących się świadczeniem usług poradniczych, jak również dla społeczeństwa. Wymaga bowiem zaangażowania na różnych płaszczyznach (m.in. ekonomicznych) wszystkich wymienionych grup. Mimo to, ze względu na potrzebę funkcjonowania oraz przedstawione choćby ogólnie w niniejszym rozdziale, korzyści płynące z wprowadzenia systemu, należy to uczynić. Autorki niniejszego opracowania liczą, że już wkrótce będą świadkami podjęcia przez administrację państwową pierwszych kroków zmierzających do zbudowania efektywnego i spójnego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce.

ROZDZIAŁ VII.

PRZYKŁADOWE SCENARIUSZE CAŁODNIOWYCH WARSZTATÓW POŚWIĘCONYCH UPOWSZECHNIENIU SYSTEMU PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO W POLSCE

SCENARIUSZ SZKOLENIA TRENERÓW (TZW. T4T) DOTYCZĄCEGO MODELU PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

Oprac.: dr *Joanna Kuźmicka-Sulikowska*,
dr *Barbara Namysłowska-Gabrysiak*, dr *Marta Janina Skrodzka*

Założenia ogólne/cele podstawowe:

Szkolenie prowadzone jest w formie warsztatów trwających trzy dni. Wydaje się, że podstawowymi celami szkolenia powinno być upowszechnienie najważniejszych elementów systemu czyli kto? komu? jakimi metodami z dokładną ich charakterystyką oraz problematycznością, ogólne przedstawienie wypracowanych rekomendacji modelu poradnictwa oraz sposobów organizacji administracji prowadzonego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Całość szkolenia prowadzona jest w formie warsztatów opracowanych na podstawie aktywnych metod nauczania.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Dzień I:**Warsztat I wstępny „Zapoznanie się wszystkich uczestników/uczestniczek” – około 1 godziny**

1.	Warsztat wstępny / poznawczy	Wszyscy uczestnicy/czki przedstawiają się podając informacje o sobie (m.in. jaką organizację reprezentują, czy już udzielali porad, jakie mają doświadczenia w tym zakresie, jakie mają oczekiwania od szkolenia, itp.) Następnie trenerzy/trenerki krótko przedstawiają założenia szkolenia, projektu itp.	Każdy przedstawia się, potem trenerzy/trenerki krótko przedstawiają projekt i szkolenie. Następnie przeprowadzone jest ćwiczenie w formie „burzy mózgów” odnoszące się do oczekiwań uczestników/czek odnośnie szkolenia. Na końcu trenerzy/trenerki podsumowują, co będzie na szkoleniu z oczekiwań, a co nie, tak aby uczestnicy/uczestniczki mieli/miały jasność.
PRZERWA			

Warsztat II „Podstawowe elementy modelu poradnictwa” – prezentacja, około 2 godzin

1.	Prezentacja multimedialna dotycząca modelu	Prezentowanie podstawowych założeń, elementów modelu i rekomendacji do przyszłego modelu poradnictwa.	Prezentacja oraz dyskusja.
----	--	---	----------------------------

Praca domowa: uczestnicy/czki otrzymują kilka tekstów do przeczytania, na sobotę, dotyczących metod/standardów świadczenia poradnictwa.

Dzień II:**Warsztat III „Zasady świadczenia pomocy – usługodawcy” – 2 godziny**

1.	Dokonanie przeglądu instytucji i podmiotów świadczących nieodpłatne poradnictwo, następnie uzupełnienie tej wiedzy. Prezentacja przez prowadzącego/ą założeń modelowych poradnictwa.	1 etap: Prowadzący/a po krótkim wstępie wprowadzającym prosi uczestników/czki o wymienienie, jakie znają instytucje udzielające porad prawnych i obywatelskich w Polsce, odpowiedzi zapisuje na dużej kartce przyklepionej do ściany (lub stojaka), inicjuje krótką dyskusję (jaki jest zakres porad udzielanych przez każdą z instytucji, czy jest łatwo dostępna itp.).	1 etap: „burza mózgów” i krótka dyskusja (ok. 20 min).
----	--	--	--



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



		<p>2 etap: Prowadzący/a uzupełnia listę instytucji świadczących porady i informacje o tych już podanych przez uczestników/uczestniczki warsztatów – prezentacja slajdów przygotowanych przez Prowadzącego/ą z omówieniem. Na końcu, rozważania z grupą, dlaczego wiedza o tych podmiotach jest istotna.</p> <p>3 etap: Prezentacja założeń modelowych poradnictwa w odniesieniu do instytucji poradniczych.</p> <p>4 etap: Przejście od instytucji do osób, które w ich ramach działają – poproszenie uczestników/czki o napisanie ogłoszenia o pracy dla osoby, która ma udzielać porad.</p> <p>5 etap: Prowadzący/a wywiesza ogłoszenia w sposób widoczny dla uczestników/czek zajęć i nad wypisanymi wymogami moderauje debatę uczestników/czek warsztatów aktywną metodą „otwartego ucha”.</p> <p>6 etap: Prowadzący/a prosi uczestników/czki – pracujących w grupach – o przygotowanie piramidy, gdzie wskażą kompetencje i cechy jakie powinna ich zdaniem posiadać osoba udzielająca porad, przy zachowaniu hierarchii ich znaczenia („piramida priorytetów”), później są one wywieszane i następuje krótka dyskusja nad tym, co poszczególne grupy uznały za najważniejsze (i czy te same, czy inne elementy).</p> <p>7 etap: Prezentacja przez prowadzącego/ą założeń modelowych poradnictwa dotyczących osób udzielających porad.</p>	<p>2 etap: prezentacja (ok. 20 min) i krótka dyskusja (ok. 5 min).</p> <p>3 etap: prezentacja (ok. 5–10 min).</p> <p>4 etap: uczestnicy/czki warsztatów podzieleni na grupy (pięć grup po 4 osoby) stają w roli podmiotu, który chce zatrudnić osobę, która z jego ramienia będzie udzielać porad i opracowują na dużych kartkach takie ogłoszenia. Czas: (15–20 min).</p> <p>5 etap: prezentacja ogłoszeń, moderowana debata uczestników/czek warsztatów metodą „otwartego ucha” (ok. 20–25 min).</p> <p>6 etap: „piramida priorytetów” i krótka analiza wyników (ok. 15–20 min).</p> <p>7 etap: prezentacja (ok. 5–10 min).</p>
--	--	---	---

	<p>Cele warsztatu: Naświetlenie problematyki aktualnego kształtu „mapy poradnictwa” w Polsce, „ulokowanie” dalszych rozważań na tym tle, usystematyzowanie i uzupełnienie wiedzy uczestników/czek warsztatów co do podmiotów świadczących porady, wyrażenie przez nich/nie swojej oceny stanu zastanego w tym zakresie, a także aktywne wypracowanie pożądanego modelu osoby świadczącej porady. Zapoznanie uczestników/czek warsztatów z założeniami modelowymi poradnictwa tak odnośnie do instytucji, jak i osób, które w ich ramach miałyby świadczyć usługi poradnicze.</p>	
PRZERWA		

Warsztat IV. „Zasady świadczenia pomocy – beneficjenci” – 2 godziny

1.	<p>Wskazanie podmiotów, które obecnie mogą skorzystać z nieodpłatnego poradnictwa, odniesienie się przez uczestników/czki do ich kręgu, przedstawienie potencjalnych beneficjentów poradnictwa na tle modelowych rozwiązań poradnictwa. Wskazanie metod radzenia sobie z tzw. trudnymi klientami”.</p>	<p>1 etap: Prowadzący/a zachęca trzech ochotników/czki, by wystąpili w roli osoby udzielającej porad, kolejnym kilku daje do losowania karteczki z opisem postaci i problemu (opracowane wcześniej – problemy będą dotyczyć kwestii, czy w ogóle udzieliłbyś porady np. małoletni, ktoś zamożny, ale bez „płynnych” środków, ktoś, kto przyszedł w sprawie znajomych itp.) i te osoby kolejno wcielając się w wylosowaną postać podchodzą z problemem do tych osób, które udzielają porad (dwie czekają za drzwiami, by nie słyszeć sposobów załatwienia sprawy przez pierwszą, później to samo z drugą osobą, a na końcu z trzecią – tylko wtedy te kolejne już pozostają na sali).</p> <p>2 etap: Dyskusja nad wynikami etapu 1, omówienie rozbieżności w podejściu do przypadków (gdyby rozbieżności nie było – analiza przyczyn jednolitości stanowisk, motywów).</p> <p>3 etap: Praca w grupach (5 grup po 4 osoby) – wpisują na dużych kartkach, kto według nich powinien mógł korzystać z nieodpłatnego poradnictwa.</p>	<p>1 etap: ćwiczenie interaktywne na podstawie podanych kasusów (ok. 20–25 min).</p> <p>2 etap: dyskusja (ok. 10 min).</p> <p>3 etap: praca w grupach (ok. 15 min).</p>
----	--	--	---



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



		<p>4 etap: Prowadzący/a wywiesza kartki, by wszyscy je widzieli, moderuje dyskusję – o kryteriach wskazanych przez daną grupę wypowiadają się kolejno członkowie pozostałych grup. Na tej bazie wyprowadzam wnioski ogólne co do rodzajów kryteriów, na które kładziony jest nacisk.</p> <p>5 etap: Prezentacja przez Prowadzącego/a założeń co do beneficjenta w ramach modelu poradnictwa.</p> <p>6 etap: Ćwiczenie typu „case study” na zasadach zbliżonych jak w ramach etapu pierwszego (uczestnicy/czki zajęć odgrywają „scenki” na bazie przypadków dotyczących tzw. „trudnych klientów” opracowane wcześniej przez Prowadzącego/a).</p> <p>7 etap: Praca w grupach (5 grup po 4 osoby), każda z grup na kartce przedstawia propozycję „modelowego” podejścia do jednego z klientów z poprzedniego ćwiczenia. Prowadzący/a wywiesza kartki i moderuje dyskusję, mającą prowadzić do konstruktywnych rozwiązań.</p> <p>Cele warsztatu: Skupienie uwagi na osobach, które korzystają z poradnictwa, wskazanie, że w praktyce mogą występować różne ograniczenia tego kręgu osób (i przyczyn tego), przedstawienie na tym tle rozwiązań wypracowanych w ramach koncepcji modelu poradnictwa. Dostarczenie „instrukcji” praktycznego na wypadek konieczności radzenia sobie z tzw. „trudnymi klientami”.</p>	<p>4 etap: porównawczy oraz moderowana dyskusja (ok. 20 min).</p> <p>5 etap: prezentacja (ok. 10 min).</p> <p>6 etap: ćwiczenie interaktywne na podstawie podanych przypadków (ok. 25–30 min).</p> <p>7 etap: praca w grupach, dyskusja oraz wypracowanie praktycznych rozwiązań (20 min).</p>
<p>OBIAD</p>			

Warsztat V „Metody i standardy udzielania poradnictwa – lista oraz charakterystyka” – 2 godziny

1.	<p>Wypracowanie listy wszystkich metod (z charakterystyką czego dotyczą) w zakresie poradnictwa w 3 etapach.</p>	<p>1 etap: 10 minutowa „burza mózgów” nt. tego czym jest metoda, czym jest standard i jakie są powody uzasadniające ich wprowadzenie jako wstęp warsztatu.</p> <p>2 etap: Wypracowanie z grupą wszystkich (ile będzie pomysłów) najważniejszych metod i standardów poradnictwa z dokładnym uzasadnieniem co każda metoda oznacza, poprzez pracę w 4–5 osobowych grupach. Około 60 min.</p> <p>3 etap: Krótka (20 min) prezentacja ze wszystkimi metodami/standardami oraz ich charakterystyka. Uczestnicy/czki dostają prezentację i mogą dopisać zaznaczać jeszcze sobie ważne elementy każdego standardu.</p> <p>Cele warsztatu: Po pierwszej części osoby uczestniczące mają mieć pełną wiedzę na temat wszystkich metod/ sposobów/standardów udzielania poradnictwa prawnego oraz ich charakterystyka/dokładnie na czym polegają. Po drugiej części osoby uczestniczące mają utrwaloną i poukładaną wiedzę na temat listy standardów oraz ich charakterystyki.</p>	<p>Na samym początku wstęp w formie „burzy mózgów” – czym jest metoda, czym jest standard udzielania poradnictwa. Potem praca w małych zespołach (4–5 osób) uczestnicy/czki starają się wypisać wszystkie metody udzielania poradnictwa z uzasadnieniem, na czym dana metoda/standard polega i jaki ma cel/cele. Po pracy w grupach, każda grupa przedstawia po 3–4 (nie wszystkie, po to żeby każda grupa mówiła coś innego, może się okazać w trakcie, że tylko niektóre grupy mają pewne metody, wtedy na końcu omawiamy to co zostało) metody wypracowane w swojej grupie (i opracowane na dużych kartonach). Całość około 60 min, 30 min, praca w grupach, 30 min prezentacje grup z dyskusją ogólną. Na końcu (3 etap) krótka prezentacja Prowadzącego/cej.</p>
PRZERWA			



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Warsztat VI „Metody i standardy udzielania poradnictwa – c.d.” – 2 godziny

1.	<p>Analiza i opracowanie listy najważniejszych metod (z charakterystyką czego dotyczą) w zakresie poradnictwa w 2 etapach.</p>	<p>1 etap: Opracowanie w grupach szczegółowej charakterystyki wybranych wcześniej przez Prowadzącą/cego, najważniejszych metod poradnictwa z dokładnym uzasadnieniem, poprzez pracę w 4–5 osobowych grupach.</p> <p>2 etap: Prezentacja wyników pracy w grupach oraz dyskusja.</p> <p>Cele warsztatu: Po pierwszej części osoby uczestniczące mają mieć pełną wiedzę na temat wszystkich zagrożeń, konsekwencji faktycznych i prawnych jakie niesie za sobą decyzja o wyborze przez usługodawcę w ramach udzielania poradnictwa konkretnej metody/metod. Po drugiej części (prezentacja grup) osoby uczestniczące mają powyższą wiedzę na temat wszystkich najważniejszych standardów.</p>	<p>W pierwszym etapie w małych zespołach (4–5 osób) uczestnicy/czki na podstawie metody SWOT opracowują wybrane przez Prowadzącą/cego i wskazane każdej grupie metody/standardy poradnictwa.</p> <p>Po pracy w grupach, (2 etap) każda grupa przedstawia swoje wyniki pracy oraz ogólna dyskusja.</p>
----	--	---	---

Dzień III:

Warsztat VII „Poradnictwo prawne i obywatelskie – elementy organizacyjne, administracyjne i finansowe” – 2 godziny

1.	<p>Zasady gromadzenia dokumentów, zasady prowadzenia biura, (zasady prowadzenia biura na podstawie dobrych praktyk Klinik Prawa), problematyka ochrony danych osobowych, kwestie finansowe, ubezpieczenie.</p>	<p>1 etap: Prezentacja około 30 min (na bazie naszej wiedzy wcześniej opracowanej w prezentacji oraz na bazie dyskusji z poprzedniego dnia, ostatni warsztat) połączone z dyskusją i pytaniami z sali.</p> <p>2 etap: Stworzenie i opracowanie elementów w grupach organizacji i administracji modelowej instytucji udzielającej poradnictwa prawnego i obywatelskiego (przy uwzględnieniu prezentacji i listy pytań).</p>	<p>Całość 1,5 godziny warsztatu VII i 1 godzina z warsztatu VIII – razem 2,5 godziny. Szczególnie ważne jest w tym punkcie przygotowanie przez Prowadzącego/cą dobrej prezentacji oraz listy pytań do drugiego etapu. Po godzinie prezentacji i dyskusji Prowadzący/ca przedstawia grupie zadanie do pracy na koniec tego warsztatu (30 min) i pierwszą godzinę następnego warsztatu.</p>
----	--	--	---

		Cele: Po VII i VIII warsztacie uczestnicy/czki mają wypracowane wszystkie elementy organizacyjne, administracyjne i finansowe modelowej instytucji poradnictwa prawnego i obywatelskiego.	
PRZERWA			

Warsztat VIII „Poradnictwo prawne i obywatelskie – założenia organizacyjne, administracyjne i finansowe c.d.” – 2 godziny

1.	Stworzenie elementów organizacyjnych, administracyjnych i finansowych modelowej instytucji.	<p>1 etap: Odbywa się w całości na poprzednim warsztacie.</p> <p>2 etap: Stworzenie i opracowanie elementów dotyczących organizacji i administracji modelowej instytucji udzielającej poradnictwa prawnego i obywatelskiego (przy uwzględnieniu naszej prezentacji i listy pytań opracowanych wcześniej przez Prowadzącego/cą). Początek 30 min pracy na poprzednim warsztacie, 30 min drugie od początku tego warsztatu.</p> <p>Cele: Po VII i VIII warsztacie uczestnicy/czki mają wypracowane wszystkie elementy organizacyjne, administracyjne i finansowe modelowej instytucji poradnictwa.</p>	<p>Na początku warsztatu praca 30 min w ramach grup 4–5 osobowych, praca na stworzeniem modelowej instytucji, jej sposobu administracji i organizacji i wszystkich potrzebnych elementów do świadczenia poradnictwa. Osoby uczestniczące przygotowują całość na dużym kartonie. Pomocniczo otrzymują listę pytań przygotowaną przez Prowadzącego/cą np. pytanie kto pracuje w sekretariacie, jak jest ta osoba przygotowana do pracy, przeszkolona itp. Pytań powinno być bardzo dużo, im więcej tym lepiej.</p> <p>Po łącznej godzinie (30 min warsztat VII oraz 30 min warsztat VIII) pracy w grupach 30 min na prezentację stworzonej instytucji wraz z ogólną dyskusją.</p>
2.	Podsumowanie całego szkolenia, przypomnienie wszystkich najważniejszych jego elementów. Szczegółne zwrócenie uwagi na standardy.		Ostatnie 30 min.
OBIAD			



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



SCENARIUSZ SZKOLENIA DLA ORGANIZATORÓW PLACÓWEK PORADNICZYCH DOTYCZĄCEGO MODELU WSPARCIA DLA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO – WDRAŻANIA DLA PRAKTYKÓW

Oprac.: dr *Katarzyna Furman-Łajszczak*, *Magdalena Klauze*,
dr *Marta Janina Skrodzka*

Dzień I:

do 15.00 – przyjazd uczestników i uczestniczek szkolenia i zakwaterowanie w hotelu
15.00 – 16.30 – szkolenie cz. I – zapoznanie się uczestników i uczestniczek, przedstawienie się trenerów/trenerek, przedstawienie Projektu (cel, podmioty go realizujące itp.)

Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	„Lodołamacz” – zapoznanie się uczestników/uczestniczek – 30 min	W zależności od wybranego lodołamacza	Na każdym szkoleniu może być zastosowana inna forma.
2.	Dyskusja dotycząca dotychczasowych doświadczeń uczestników/uczestniczek w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego – 30 min	–	Chodzi o to aby uczestnicy/uczestniczki pokazali/pokazały swoje doświadczenia z zakresie poradnictwa i oczekiwania od szkolenia, bo w oparciu o to można uczestnikom/uczestniczkom powiedzieć, czy szkolenie spełni ich oczekiwania, czy też nie.
3.	Prezentowanie założeń szkolenia – 10 min	–	Krótką informacją o szkoleniu i jego celach. Tutaj należy odnieść się do wypowiedzi uczestników/uczestniczek o doświadczeniu.
4.	Prezentacja projektu w oparciu o przygotowaną wcześniej prezentację – 20 min	Prezentacja, rzutnik, komputer	

16.30 – 16.45 – przerwa kawowa



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



16.45 – 18.45 – szkolenie cz. II – prezentacja wyników badań i analiz prowadzonych w ramach Projektu oraz wnioski (podstawa dyskusji o wypracowanym modelu w dniu następnym)

Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Prezentacja historii poradnictwa i doświadczeń zagranicznych 30 min	Prezentacja stworzona na potrzeby wystąpienia, rzutnik, komputer	–
2.	Prezentacja wyników badań stanu obecnego – 30 min	Prezentacja, komputer, rzutnik	–
3.	Praca w parach lub 3–4 osobowych zespołach – gdzie znajduje się reprezentowana przez uczestnika/uczestniczkę instytucja – 30 min Prezentacja wyników indywidualnej analizy, dyskusja – 30 min	Flipchart, mazaki	Praca indywidualna i dyskusja ma na celu wyrobienie sobie wśród uczestników/uczestniczek szkolenia wyobrażenia o miejscu, jakie ich punkt zajmuje w systemie poradnictwa, jak również ma skłonić do zastanowienia się nad możliwością wprowadzenia zmian/nowych rozwiązań.

19.00 – 20.00 – kolacja

Dzień II:

8.00 – 9.00 śniadanie w hotelu

9.00 – 11.00 – szkolenie cz. III – ogólne przedstawienie modelu. Położenie nacisku na beneficjentów modelu, instytucje poradnicze i to jakie warunki będą musiały obie te grupy spełnić aby móc stać się jego częścią, prowadzić punkt poradniczy i/lub uzyskać w nim poradę. Krótka dyskusja na temat tego jak obecne podczas szkolenia organizacje widzą się w ramach modelu (wady, zalety, szanse, zagrożenia, itp.)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
Blok I – beneficjenci			
1.	Prezentacja modelu – omówienie beneficjentów 20 min	Prezentacja dot. zagadnienia beneficjentów	–
2.	Dyskusja rozpoczynająca się od pytania – „Czy osoba beneficjenta może w istotny sposób wpłynąć na organizację oraz działalność punktu poradniczego? Dlaczego ważne jest zdefiniowanie osoby beneficjenta?” – 20 min Następnie omówienie problemów, które mogą wystąpić w kontekście beneficjentów (mając na uwadze, że szkolenie skierowane jest do osób tworzących/zarządzających punktem). Dyskusja rozpoczyna się od krótkiej „burzy mózgów” – każdy uczestnik/uczestniczka podaje jak najwięcej problemów jakie mogą przysporzyć beneficjenci (dyskusja „słoneczko” – te problemy, które pojawiają się najczęściej tworzą promienie słoneczka). Trenerzy/trenerki po ustrukturyzowaniu problemów dodają znane ze swojej praktyki problemy – 15 min	Małe karteczki	–
3.	Dyskusja – jak możemy rozwiązać wskazane problemy i czy można jeszcze w inny sposób rozwiązać ten problem? Który sposób jest najlepszy i dlaczego? – 15 min	Flipchart, mazaki	–
Blok II – usługodawcy			
4.	Powrót do prezentacji modelu – do części odnoszącej się do usługodawców – 15 min	Prezentacja, rzutnik, komputer	–



Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
5.	Podział na grupy – Gra CLUDO* – 20 min Pytanie rozpoczynające ćwiczenie: „Jakie zagadnienia wymagają wdrożenia rozwiązań na potrzeby spełnienia założeń modelu w odniesieniu do usługodawców?”	Formularze z pytaniami i pytaniami pomocniczymi	Uczestnicy/uczestniczki mają posługiwać się opisem modelu w wersji nowej – jest to forma rozwiniętej pracy z tekstem. Dzięki temu ćwiczeniu uczestnicy/uczestniczki będą mieli wiedzę co do wymogów dot. usługodawców zaproponowanych w modelu.
6.	Prezentacja wyników pracy grup połączona z dyskusją – 15 min	–	Podsumowanie dyskusji.

*Gra CLUDO to gra planszowa polegająca na tropieniu przestępców. W grze należy sobie odpowiedzieć na pytania – Kto? (zabił) Kogo? Jak? Gdzie? itp. Dla potrzeb szkolenia mamy nową wersję: uczestnicy/uczestniczki analizując swoją organizację poradniczą odpowiadają na pytanie:

Kto? Jaką organizacją jesteśmy, kto udziela porad?

Komu? Kto jest naszym beneficjentem?

Jak? Jaką formę porad preferujemy? Dlaczego? Co nam jest do tego potrzebne?

Te pytania poszczególne grupy dostają jako podpowiedź na kartkach.

11.00 – 11.15 – przerwa kawowa

11.15 – 13.15 – szkolenie cz. IV – warunek konieczny do prawidłowego działania punktu poradniczego – standardy – zasady działania punktów poradniczych



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Powrót do prezentacji modelu – standardy 30 min	Prezentacja, rzutnik, komputer, kartki A4	–
2.	Podział na grupy cztery 5-cio osobowe grupy. Każdy zespół opracowuje inny standard – z katalogu określonego w modelu – 40 min	Flipchart, mazaki, gazety (dużo starych gazet codziennych tzw. kolorowych)	Każda grupa opracowuje odpowiedź na pytanie: co muszę zrobić (zapewnić, zorganizować) by mój punkt poradniczy uznany był za spełniający dany (opracowywany standard). Co może sprawić mi trudność? Jak dużo czasu może mi zająć uruchomienie punktu? Czy spełnienie standardu zależy jedynie od działań moich i moich współpracowników? Każdy zespół dostaje tekst z modelu dotyczący konkretnego standardu – opracowuje plakat – prezentację dotyczący tego standardu – podaje przykłady itp. Gazety mogą posłużyć do przygotowania plakatu lub przykładów.
4.	Prezentacja wyników pracy grup – po prezentacji każdego ze standardów krótka dyskusja – 50 min	–	Wspólne omówienie wyników prac grup. Próba oszacowania czasu koniecznego na zorganizowanie punktu spełniającego wszystkie standardy. Czy potrzebne byłoby wsparcie w tworzeniu punktu? Kto może tego wsparcia udzielić?

13.15 – 14.30 – obiad

14.30 – 16.30 – szkolenie cz. V – najczęstsze problemy w prowadzeniu punktów poradniczych – w oparciu o studium przypadku, a także możliwości rozpowszechniania informacji na temat poradnictwa – prezentacja mapy poradnictwa



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Najczęstsze problemy spotykane w prowadzeniu punktów poradniczych – kazusy przygotowane przez trenerów/trenerki (każdy z czterech 5-cio osobowych zespołów opracowuje 1 problem) – 20 min	Prezentacja z 4 kazusami, kartki A4	Przykładowe kazusy: I. Niewystarczająca powierzchnia lokalowa – brak intymności podczas rozmowy z klientem. II. Konieczność stosowania ustawy o ochronie danych osobowych – jak jej sprostać. III. Klient potrzebujący pilnie pomocy, który nie wypełnia zasad określonych w regulaminie punktu poradniczego. IV. Klient z niepełnoprawnością, z którym kontakt jest utrudniony np. osoba głuchoniema.
2.	Sposoby rozwiązywania wymienionych problemów – dyskusja – 40 min	Tablica, na której zapisywane będą problemy i pomysły, które pojawiają się podczas dyskusji.	Dyskusja powinna kończyć się odpowiedzią na pytanie: Czy są jeszcze jakieś problemy? (podanie przykładów przez trenerki, w przypadku braku odpowiedzi ze strony uczestników).
4.	W oparciu o przekazaną wiedzę dot. modelu próba zorganizowania przez uczestników/uczestniczki punktu w pełni zgodnego z modelem – 30 min	Flipchart, mazaki	Moderacja przez trenerów/trenerki, którzy/które zapisują krok po kroku pomysł grupy, dokonując podsumowań.
6.	Mapa poradnictwa jako doskonała metoda reklamy – prezentacja mapy poradnictwa i poradnika – 30 min (20 min mapa i 10 min poradnik)	Komputer, rzutnik, internet	Cel – reklama projektu w kontekście tego, że warto wpisać się na mapę poradnictwa i pilnować aby dane te były aktualne. Należy wspomnieć, że mapa będzie utrzymywana po zakończeniu projektu przez MPiPS, więc warto się na niej znaleźć. Przy okazji można poruszyć problem uaktualniania przez punkty poradnicze danych w internecie – w kontekście reklamy i standardu rzetelności oraz profesjonalizmu.

16.30 – 17.00 – podsumowanie i zakończenie szkolenia („krok po kroku” odniesienie się do każdego z warsztatów: z przytoczeniem tytułu warsztatu i wniosków płynących po jego przeprowadzeniu – to uporządkowanie ważne jest w obliczu konieczności wypełnienia ankiety; rozdanie i prośba o wypełnienie ankiet; rozdanie dyplomów uczestnictwa – wręczenie każdemu z uczestników/uczestniczek, pogratulowanie).



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





SCENARIUSZ SZKOLENIA

„Model wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce – propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa”

Szkolenie dla doradców

Autorzy:

Władysław Grabowski, Biuro Porad Obywatelskich w Krakowie
Izabela Henning, Biuro Porad Obywatelskich w Radlinie
Anna Rozkosz, Biuro Porad Obywatelskich w Radlinie
Joanna Zarzycka, Biuro Porad Obywatelskich w Krakowie

Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
DZIEŃ 1		
13.00–13.30 (30 min)	Rozpoczęcie: Przywitanie Przedstawienie celu szkolenia Przedstawienie programu Przedstawienie siebie Obowiązujące zasady do przestrzegania podczas szkolenia (komórki, punktualność, obecność, zaangażowanie itp.) Sprawy organizacyjne (formularze, podpisy, posiłki, noclegi itp.)	
MODUŁ 1: POJĘCIE I DEFINICJE Cel: Zakres przedmiotowy modułu I ma na celu aktualizację i ugruntowanie wiedzy uczestników w zakresie podstawowych pojęć i definicji niezbędnych do poznania i praktycznego stosowania rozwiązań zawartych w modelu wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego.		
13.30–14.30 (1 godz.)	Misja. Państwo. Obywatel, obywatelstwo, obywatelskość. Prawa i obowiązki Obywatela. 1. Ćwiczenia otwierające. <ul style="list-style-type: none">„Imiona” – uczestnicy zapisują na kartce swoje imię, litery składające się na imię stanowią pierwsze litery słów, które charakteryzują uczestnika np. EWA – elokwentna, wesola, atrakcyjna, uczestnicy otrzymują pierwsze zadanie umożliwiające lepsze zapamiętanie imion uczestników (przyjmuje się zasadę, że wszyscy zwracają się do siebie „po imieniu”).	<ul style="list-style-type: none">• Zestawy kolorowych flamastrów,• nożyczki,• kartki papieru A4,• paski kolorowego papieru,• taśma klejąca, taśma dwustronnie klejąca,• papierowa tablica duża,• blok papieru dużego format.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<ul style="list-style-type: none"> • „Linia czasu” – uczestnicy mają zadanie uporządkowania się według daty urodzenia ale podając jedynie dzień i miesiąc. Zostają potem podzieleni na grupy zgodnie z kolejnością na „linii czasu”. • „Drzwi oczekiwań” – uczestnicy w grupach rysują drzwi i wpisują swoje oczekiwania dotyczące szkolenia. Trener zapoznaje się z prezentacją oczekiwań i stara się zaprezentować najważniejsze. 	
	<p>Poradnictwo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • prawne • obywatelskie <p>2. „Dyskusja moderowana”, kierowana – czas trwania takiego wykładu to ok. 15 min, krótka prezentacja problematyki z zakresu teorii i praktyki porad obywatelskich, z zachowaniem pełnej możliwości ingerowania w treść prezentacji ze strony uczestników. Prezentacja ma na celu wskazanie w różnym merytorycznym kontekście pojawienia się słów i pojęć, które wymagać będą zdefiniowania. Trener mówi szybko, dynamicznie, używać języka ciała (gesty, mimika), zmieniać pozycję ciała, utrzymywać z uczestnikami kontakt wzrokowy. Na koniec należy zadać pytanie sprawdzające.</p>	
	<p>Zakres poradnictwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • informacja prawna • pomoc prawna • porada prawna • porada obywatelska <p>3. „Mapowanie Myśli” – uczestnicy pracując w grupach otrzymują zadanie przypisania do wskazanych pojęć: poradnictwo obywatelskie, poradnictwo prawne, porada, misja, państwo, prawo, obywatelstwo etc. słów, które ich zdaniem najbardziej opisują lub charakteryzują dane pojęcie, najlepiej w postaci symboli. Z zebranych propozycji tworzy się mapę pojęć najważniejszych, najczęściej przez uczestników wskazywanych. Może się okazać, że występuje bieżąca potrzeb usystematyzowania i wyjaśnienia niektórych używanych przez uczestników definicji i pojęć lub wyjaśnienie znaczenia ważnych słów, które zostały wskazane przez uczestników. Do mapowania myśli używamy kolorowe rysunki, wzory, grube, cienkie linie między słowami kluczowymi. „Mapy Myśli” nie mają żadnych ograniczeń pod względem wielkości sporządzanych notatek. Należy używać obrazów i symboli na całej mapie. Najważniejsze słowa powinny być najsilniej oznaczone. Tworzy się mapy najbardziej abstrakcyjne, absurdalne. Uczestnicy mogą wykreować własny styl. Na „Mapie Myśli” umieszcza się nie tylko same fakty, ale także problemy, skojarzenia.</p>	



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<p>4. „Burza pytań” – przy wykorzystaniu tematycznych tekstów opracowanych przez trenera zawierających w różnych kontekstach pojęcia, które powinny być przez uczestnika zdefiniowane i przyswojone. Uczestnicy pracując w 3 osobowych grupach poszukują pytań, jakie można postawić wobec wybranego tekstu. Grupy bez dyskusowania i oceniania mają zapisywać wszystkie pytania. Po upływie zapowiedzianego czasu (10 min) trener przerywa prace grup i stawia przed grupami zadanie drugie, które polega na wyborze jednego pytania. W tej fazie pracy liczy się jakość, a nie ilość. Wymaga to przejrzenia wszystkich propozycji raz jeszcze i dokonania wartościowania i selekcji. Praca na forum ogólnym. Przedstawiciele grup czytają postawione pytania, na koniec wymieniając to jedno, wybrane przez grupę. Przedstawiciele grup na zakończenie prezentacji przykleją kartki z pytaniami na tablicy. Trener porządkuje zebrany materiał i ocenia czy występuje pytanie, które uczynić przedmiotem dalszej pracy, np. podjąć je w formie dyskusji.</p>	
	<p>Oferta usług:</p> <ul style="list-style-type: none">• udzielanie porad w sprawach• informacja w sprawach z kategorii <p>5. Monitorowanie odbioru wiedzy przez uczestników (pytanie, powtórzenie).</p> <p>6. Pozytywne zakończenie modułu I – powtórzenie najważniejszych informacji, definicji, pojęć, sesja pytań i odpowiedzi, informacje zwrotne.</p>	
	<p>Pojęcia – metoda, standard udzielania poradnictwa (jako tematyczny pomost do modułu II „Standardy”)</p> <p>7. Konstrukttywne zakończenie – nawiązanie do pojęcia „standard”. Uczestnicy na narysowanej tarczy herbowej rysują symbole graficzne definiujące, charakteryzujące ich zdaniem pojęcie „standard”.</p>	
14.30–14.45 (15 min)	PRZERWA	
MODUŁ 2: Standardy pracy doradczej		
Cel: Zakres przedmiotowy modułu II ma na celu wypracowanie i utrwalenie u uczestników szkolenia prawidłowych postaw i standardów jakie powinny być stosowane w pracy z klientem.		



Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
14.45–15.45 (1 godz.)	<p>Etyka udzielania porad</p> <ul style="list-style-type: none"> Rozwinięcie problemu w sytuacji, w której klient ma możliwość działania na swoją korzyść, ale takie działanie może być nieetyczne i prowadzi do: <ul style="list-style-type: none"> – utrudnienia sytuacji kogoś innego (np. eksmisja, rozwód z orzekaniem o winie), – uniknięcia odpowiedzialności za czyn, który faktycznie klient popełnił (mandat, grzywna), – uniknięcia spłaty zadłużenia, alimentów, itp. <p>Potrzeba przedstawienia mu tej sytuacji, w sposób, który zmusi go do refleksji nad sytuacją w której się znalazł, świadomości własnej roli w powstaniu problemu i poczuciu odpowiedzialności za ten problem, ewentualnie możliwość znalezienia rozwiązania, które byłoby mniej krzywdzące dla drugiej strony.</p> <ul style="list-style-type: none"> Poufność informacji na temat problemów z jakim dana osoba zwraca się bezpośrednio do doradcy zarówno w pracy jak i poza nią. Nie ocenianie, nie komentowanie i nie lekceważenie sytuacji w jakiej klient się znalazł. Wstęp: etyka doradcy w pracy z klientem – krótki wykład z czynnym udziałem uczestników, pytania – odpowiedzi. Praca w grupach – analiza przypadku, każda grupa otrzymuje opis konkretnego przypadku na podstawie, którego opracowuje schematyczną treść porady uwzględniającą zagadnienia etyczno-moralne przedstawionego stanu rzeczy. Podsumowanie, powtórzenie, informacje. 	<ul style="list-style-type: none"> Prezentacja multimedialna w PP Karteczki z opisem sprawy klienta
15.45–16.00 (15 min)	PRZERWA	
16.00–16.30 (30 min)	<p>Standardy dotyczące usługi: nieodpłatność, dostępność usługi, rzetelność udzielanych porad, jakość świadczonych usług, poufność, samodzielność klienta,</p> <ul style="list-style-type: none"> informacja o udzielonej pomocy, zgłaszanie skarg i uwag, forma świadczenia usług, nowoczesne technologie, zapobieganie konfliktowi interesów. <p>Wstęp. Uczestnicy pracują w grupach, przy udziale trenera tworzą istotne elementy definicji „standardu”, wpisując stosowne określenia na kolorowych karteczkach, które są naklejane na tablice, systematyzowane, wspólnie komentowane i omawiane.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Arkusze papieru Karteczki samoprzylepne



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<ul style="list-style-type: none">• Prezentacja definicji standardu, wspólne z uczestnikami ustalanie kryteriów, najbardziej pożądane cechy standardu. Prowadzący nawiązuje do wagi standardów, jakie standardy powinny być ważne dla doradcy w pracy z klientem a jaki dla klienta korzystającego z porady - budowanie więz problemów.• Uczestnicy w grupach dostają arkusze z nazwami poszczególnych standardów. Ich zadaniem jest opisać klienta, dla którego dany standard jest ważny. Ćwiczenie kończy się dyskusją z wcześniej postawioną tezą: rola i znaczenie standardów oraz trudności w ich stosowaniu. Powtórzenia.	
16.30–17.30 (1 godz.)	<p>Standardy dotyczące osoby doradcy Kto może być doradcą: porada prawna i obywatelska –</p> <ul style="list-style-type: none">• wykształcenie (czy doradca musi być prawnikiem? Czy musi mieć wykształcenie wyższe? Jakie szkolenia powinien przejść żeby móc doradzać? Specjalizacje (doradców), wiedza z zakresu obowiązujących przepisów prawa• cechy indywidualne: umiejętność szukania informacji, umiejętność korzystania z dostępnych narzędzi (edytor tekstu, program Lex), doświadczenie, empatia, otwartość, komunikatywność, asertywność, obiektywizm, bezstronność polityczna i doktrynalna, umiejętności dydaktyczne• Szkolenia, podnoszenie kwalifikacji, nieustanny rozwój i samokształcenie• Umiejętność posługiwania się multimediami w celu wyszukiwania informacji: Internet, programy prawnicze,• Ochrona danych osobowych (GIODO) • Krótkie wprowadzenie, pytania – odpowiedzi, aktywny udział uczestników, dyskusja sterowana, rozluźniająca, stosownie dobrane anegdoty lub krótkie opowiadanie dotyczące pracy doradcy.• Praca w grupach: Kwiatek (każdy z uczestników dostaje kartkę w kształcie jaja, na której ma napisać swoje dobre cechy, uważane u siebie za ważne i cenne w pracy doradcy. Następnie uczestnicy dzieleni są w grupy (na podstawie koloru kartek) i do szablonu z kołem doklejąją swoje kartki tworząc kwiatek. W środek kwiatka wpisują najczęściej powtarzające się cechy jakie są na płatkach. Ma to tworzyć model dobrego doradcy.• Pozytywne zakończenie – powtórzenie najważniejszych informacji przez trenera oraz w inicjowanych wypowiedziach uczestników.• Pytania i odpowiedzi, informacje zwrotne	<ul style="list-style-type: none">• Duże szablony papieru,• kolorowe kartki w kształcie jaja



Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<ul style="list-style-type: none"> • Pomost do modułu III używając jedynie ogólnych pojęć i klasyfikacji, podjąć próbę sporządzenia diagramu przyczyn i skutków tworzenia biur poradnictwa obywatelskiego (diagram ryby lub drzewa błędów). Ćwiczenie to jest podsumowaniem modułu I i II oraz zarówno w przyczynach jak i w skutkach musi pojawić się problem współpracy – moduł III. 	
<p>MODUŁ 3: Metodologia pracy doradcy Cel: Zaznajomienie się przez uczestników z technikami udzielania porad oraz ze specyfiką pracy z klientem poradnictwa. Celem szczegółowym niniejszego modułu jest przygotowanie doradców do prawidłowego udzielania porady i jednocześnie na wystąpienie rozmaitych trudności, jakie łączą się z procesem udzielania porady. Doradcy powinni uzyskać wiedzę i zwracać uwagę na szczególne potrzeby klienta oraz wyczerpanie doradców na szczególne potrzeby klientów (np. potrzeba wysłuchania, konieczność okazania empatii, konieczność powstrzymania się od osądów)</p>		
17.30–19.30	<p>Co klient musi wiedzieć o usłudze</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kim jest klient. • Klient jako partner. • Uczestnicy są dzięki tematowi zadania w pełni świadomi specyfiki klienta poradnictwa. Temat ten jest wstępem do kolejnej części (porozumienie i empatia). • Zwracamy uwagę na to, by nie stygmatyzować klienta, by nie oceniać go i jego problemów z naszego punktu widzenia. • Uczestnicy uświadamiają sobie, że często położenie klienta wynika nie z jego winy, a wyłącznie z uwarunkowań, w jakich żyje • Uczestnicy uczą się, w jaki sposób stać się partnerem i „przewodnikiem”, a nie wchodzić w rolę opiekuna. <p>1. ćwiczenie: na zadane pytanie trenera uczestnicy rzucają swoje propozycje słów opisujących klienta (zapisujemy na odpowiedzi na flipchartach) albo następuje podział na grupy i każda z grup opracowuje swoje propozycje. Propozycje następnie grupujemy. Max: 20 min</p> <p>2. ćwiczenie „Kroki”; pozostały czas, wraz z dyskusją ok. 1 h: Ćwiczenie rozpoczynamy wyciszeniem się. Uczestnicy powinni zamknąć oczy, a następnie wyobrazić sobie, że mogą być kimś innym (zwykle każdy wyobraża sobie lepsze, bardziej atrakcyjne życie, niż obecne).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Flipchart/ markery, • alternatywnie karteczki samoprzylepne, na których uczestnicy mogą zapisywać swoje propozycje • „Kroki” • Karteczki z krótkim opisem postaci (podane pod opisem ćwiczeniem)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<p>Rozdajemy karteczki z krótką charakterystyką osoby żyjącej w naszym kraju (np. matka samotnie wychowująca dziecko, poseł na sejm, alkoholik, dziecko biznesmena). Uczestnicy przez chwilę zastanawiają się nad życiem tej osoby. Następnie zadajemy określone pytania (np. „Czy zawsze miałeś gdzie mieszkać?”, „Czy mogłeś się uczyć?”). Uczestnicy muszą szybko udzielić odpowiedzi – odpowiedź twierdząca oznacza krok na przód, odpowiedź przecząca – pozostanie w miejscu. Z biegiem czasu okazuje się, że niektórzy uczestnicy wykonali niewiele „kroków”.</p> <p>Po kilkunastu pytaniach zarządzamy PRZERYWNIK np. „spadające liście” – uczestnicy powinni udawać „drzewo” chwiejące się w trakcie burzy, liściem opadające z drzewa, ruszać się na wszystkie możliwe sposoby. Pod wpływem poleceń prowadzącego „drzewo” się uspokaja. Uczestnicy zapadają w „zimowy sen”. Wszystko nie powinno trwać więcej niż 15 min.</p> <p>Teraz następuje dyskusja:</p> <ul style="list-style-type: none">• Jak uczestnicy się czuli?• Dlaczego przesunęli się tak niewiele, chociaż ich postać nie powinna mieć ograniczeń?• Dlaczego uważają, że ograniczenia są nieodłącznie związane z postacią ? itp. <p>Ćwiczenie wymaga DŁUŻSZEJ dyskusji, dlatego niektórzy dosłownie „zostali w tyle”. Ćwiczenie uczy empatii i zrozumienia dla okoliczności życia RÓŻNYCH OSÓB, na które nie mają oni wpływu, przeciwdziała stygmatyzacji zasadzie „jesteś sam sobie winny”. Wywołuje jednak bardzo wiele emocji i wymaga dłuższej rozmowy.</p> <p>Po dyskusji kolejne ćwiczenie rozluźniające, np. uczestnicy mają za zadanie zachować się jak wydostające się z ziarna „kielki”, albo np. udają „słońce” (coś na zmianę nastroju)</p> <p>Karteczki z krótkim opisem postaci.</p> <ol style="list-style-type: none">1. Jestem młodą samotną matką, mam 3 dzieci.2. Jestem kalekim dzieckiem.3. Jestem córką amerykańskiego ambasadora w Polsce.4. Jestem bezdomny (a).5. Jestem modelką.6. Jestem synem artysty, dzieckiem alkoholika, nie mam żadnych ograniczeń7. Jestem bezrobotny (a).8. Jestem uchodźcą z Czechenii, mówię tylko po rosyjsku.9. Jestem homoseksualistą, mieszkam w małym miasteczku.	



Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<p>10. Jestem obłożnie chorym emerytem. 11. Jestem byłym więźniem. 12. Jestem ateistą wychowanym w katolickiej rodzinie, od niej zależy mój status. 13. Jestem córką prostytutki, wychowuję się w rodzinie zastępczej. 14. Jestem dziewczyną opiekującą się niepełnosprawnym krewnym. 15. Jestem młodym niepełnosprawnym mężczyzną. 16. Jestem lesbijką w dużym mieście, rodzina mnie odrzuciła. 17. Jestem niepokornym politykiem. 18. Jestem młodym chłopakiem w dzielnicy opanowanej przez gangsterów. 19. Jestem starszą kobietą bez środków do życia. 20. Jestem właścicielką świetnie prosperującej firmy.</p> <p>Propozycje pytań: Pytania muszą być tak skonstruowane, aby odpowiedź „TAK” OZNACZAŁA SPRZYJAJĄCE WARUNKI Czy zawsze miałeś gdzie mieszkać? Czy miałeś / masz warunki do nauki? Czy mogłeś? Czy możesz powiedzieć, że nigdy nie byłeś, nie byłeś ofiarą przemocy prześladowań? Czy zawsze możesz mówić, co chcesz, wyrażać swobodnie swoje zdanie? Czy możesz powiedzieć, że nigdy nikt/ coś ci nie zagrażało? Czy nigdy nie musiałeś obawiać się o życie ? Czy zawsze miałeś wystarczająco dużo pieniędzy na bieżące sprawy? Czy możesz swobodnie korzystać z kultury, chodzić do kina? Czy możesz swobodnie kształtować swą przyszłość? Czy masz oparcie w swej rodzinie?</p>	

19.30–20.30 **KOLACJA**

DZIEŃ 2

MODUŁ 4: Metodologia pracy doradcy

Cel: Zaznajomienie się przez uczestników z technikami udzielania porad oraz ze specyfiką pracy z klientem poradnictwa. Celem szczegółowym niniejszego modułu jest przygotowanie doradców do prawidłowego udzielania porady i jednocześnie na wystąpienie rozmaitych trudności, jakie łączą się z procesem udzielania porady. Doradcy powinni uzyskać wiedzę i zwracać uwagę na szczególne potrzeby klienta oraz wyczulenie doradców na szczególne potrzeby klientów (np. potrzeba wysłuchania, konieczność okazania empatii, konieczność powstrzymania się od osądów



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
8.30–12.00 (3,5 godz.)	Co klient musi wiedzieć o usłudze Wolne pytania i odpowiedzi, trener zapisuje Rozpoczęcie:	
8.30–8.45	<ul style="list-style-type: none">• Przywitanie• Przedstawienie programu na dany dzień• Przypomnienie o zasadach (komórki, punktualność, obecność, zaangażowanie itp.) Przypomnienie, o czym rozmawialiśmy poprzedniego dnia	
8.45–10.00	<p>W NIENIEJSZEJ CZĘŚCI SKUPIAMY SIĘ NA PROCESIE PORADY. Ta część ma zwrócić uwagę uczestników na problemy z porozumieniem oraz zwrócić uwagę na czynnik „omyłności „zniekształcenia”, który następuje w chwili powtarzania danej informacji. Często klienci powtarzają słowa innych, albo opowiadają czyjąś historię. Porada w takim wypadku niesie ze sobą duże ryzyko błędu.</p> <p>Wysłuchanie klienta – po krótkim wprowadzeniu to uczestnicy będą pracowali ucząc się na podstawie zaproponowanych gier edukacyjnych.</p> <p>W oparciu o zawartość „Poradnika” zwrócona zostanie uwaga na znaczenie parafrazy, zadawania pytań, wsparcia udzielanego klientowi, itd.</p> <ul style="list-style-type: none">• rola komunikacji niewerbalnej• rola porozumienia z klientem• rola empatii <p>Powyższe zostaną rozpracowane przy pomocy ćwiczeń.</p> <p>Ważnym elementem ćwiczenia jest zwrócenie uwagi na fakt, że przenoszenie naszych oczekiwań wobec innych jest założeniem błędnym, zwłaszcza w przypadku różnic o podłożu społecznym</p> <p>Krótkie wprowadzenia trenera, na czym polega porada – uczestnicy na zadane pytania mogą dorzucać swoje propozycje korygowane przez trenera. Max 10 min.</p>	Krzesła ustawione w krąg, ale nie jest to konieczne.



Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<p>Ćwiczenie Akwarium</p> <p>Uczestnicy są dzieleni na trzy grupy: doradców, klientów i obserwatorów. Najlepiej rozdzielić grupę na doradców, którym w osobnym pomieszczeniu jeden ze szkółących przedstawia i funkcję i Klientów wspólnie z obserwatorami, którym drugi szkółący przedstawia ich rolę w ćwiczeniu. Grupa doradców i grupa klientów nie powinni wiedzieć o zadaniach swoich rozmówców. Klienci mają za zadanie opowiedzieć doradcy ciężką sytuację z pracy, z życia zawodowego, z którą ostatnio się zetknęli i nie potrafili sobie z nią poradzić, lub mieli problem z jej rozwiązaniem. Doradcy są proszeni przez prowadzącego o zachowanie jak najbardziej rażącej postawy, czyli złamanie podstawowych zasad dobrego słuchania: nie patrzą się na klienta, nie słuchają, zadają niezwiązane ze sprawą pytania, są agresywni, niespokojni, nie zainteresowani klientami i ich problemami. Obserwatorzy, taka samo jak klienci, nieświadomi i niezorientowani na czym polega ćwiczenie mają obserwować i nie komentować zachowania jednej i drugiej strony. Dopiero na prośbę prowadzącego po ok. 10 min, zaczynając od obserwatorów każda z grup opowiada jak czuła się podczas ćwiczenia.</p>	
11.50–12.00	PRZERWA	
12.00–13.00 10.10–11.15	<p>Diagnoza problemu</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rozpoznanie oczekiwań klienta, a jego możliwości. • Krotka dyskusja o naszych możliwościach oraz o tym, czego oczekuje od nas klient – ponownie zwracamy uwagę na naszą rolę partnera i przewodnika. • Podniesienie tematyki klienta stwarzającego problem oraz ewentualnych zagrożeń w doradzaniu, czyli konieczności udzielania rzetelnej porady. • Ćwiczenie ze scenkami. Uczestnicy dostają scenki opisane, albo sami wymyślają problem. Najpierw w grupach – następnie wspólnie diagnozujemy problemy poszczególnych grup. <p>Ćwiczenie „trudny klient”:</p> <p>kilkoro uczestników ma zadanie wcielić się w rolę klienta, inni są doradcami. Inwencję pozostawiamy aktorom</p> <ul style="list-style-type: none"> • Propozycje ról: klient maruda(nie umiem, nie dam rady), klient roszczeniowy (ależ mnie się to należy), klient agresywny (gdybyście wiedzieli, do czego jestem zdolny...), klient społeczny (to dziecko na pewno nie jest moje, nie będę na nie płacił...) 	<ul style="list-style-type: none"> • Kartki ze scenariuszem. • Flipchart, markery



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<ul style="list-style-type: none">Dyskusja – CO STWARZAŁO NAJWIĘKSZY PROBLEM, co bywało irytujące. Najważniejsze wnioski zapisane są na flipcharcie. Max 30 min Wybrani uczestnicy mają za zadanie w swojej grupie odegrać scenki wg mini scenariusza.	
	Wybór najtrafniejszego rozwiązania: <ul style="list-style-type: none">Uczestnicy mają za zadanie znaleźć jak więcej możliwych rozwiązań danej sprawyUczestnicy uczą się rozpoznawać elementy ważne dla klienta i poszukiwać rozwiązań najbardziej przydatnych dla klientaUczestnicy uczą się dokonywać wyboru jednego spośród wielu rozwiązań. Praca w grupach w oparciu wielowątkową sprawę, która ma wiele rozwiązań. Któryś z uczestników/ prowadzący odczytuje treść problemu. Każda z grup otrzymuje dane rozwiązanie i musi określić jego dobre i złe strony, (10 min) może opowiedzenie się po stronie wyboru danego rozwiązania, następnie – krótka dyskusja (10–20 min). Może uczestnicy wymyślą nowe rozwiązania. 30 min	Kartka z case'em. Kilka do wyboru.
11.15–12.00 (30 min)	Zakończenie pracy z klientem <ul style="list-style-type: none">dokumentacjastrona osobowa Do opracowania w grupach – Tutaj można wykonać szybkie ćwiczenie polegające na spisaniu wszystkich spraw, o których powinien pamiętać doradca na końcu porady, wg wypowiedzi uczestników. Ponownie zwracamy uwagę na konieczność wsparcia udzielanego klientowi. Ochotnik (o ile taki będzie), może spróbować odegrać rolę doradcy kończącego spotkanie.	
12.00–12.10 PRZERWA		
MODUŁ 5: Kontrola jakości Cel: Poznanie przez uczestników i uczestniczki metod oraz narzędzi prowadzenia skutecznej kontroli jakości działań oraz udzielania porad w placówce, umiejętność zaplanowania tych działań, sporządzenie harmonogramu w oparciu o specyfikę działania organizacji/ instytucji, poznanie różnicy pomiędzy metodami monitoringowymi oraz ewaluacyjnymi.		



Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
12.10–13.10 (1 godz.)	<p>Kontrola jakości pracy poradniczej następnie na kolorowych kartkach o formacie A-4 trener/ka omawiając poszczególne metody nakleja na plakat poszczególne formy w wyznaczone miejsca. Następnie trener/ka prosi aby osoby dobrały się w pary, ale nie ze swoich macierzystych placówek, aby omówiły między sobą 3 sytuacje, które są trudnością w ich organizacjach, a które mogłyby zostać rozwiązane przez dobrą kontrolę jakości, następnie osoby wymieniają się na formom tym czego się dowiedziały od osób, z którymi wymieniły informacje. Trener/ka wpisuje te problemy na flip. Gdy wszystkie osoby podzielią się swoimi spostrzeżeniami, trener/ka prosi aby każda/y z osób podeszła do flipcharta i kolorem zaznaczył/a temat, nad którym chciałby popracować, grupy z tego samego „koloru” dobiera się i razem opracowują skuteczne narzędzia monitorujące lub ewaluacyjne, które mogą sprawnie zaradzić problemowi, które wybrali.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • przygotowanie plakatu atrakcyjnego w formie wizualnej dla uczestników i uczestniczek wskazującego na różnice pomiędzy monitoringiem oraz ewaluacją, • przygotowany plakat z karty flipchartowej, markery, • papierowa taśma, • kolorowe kropki-naklejki, • karty flipowe, • kolorowe kartki formatu A-4

MODUŁ 6: Indywidualny plan rozwoju

Cel: Warsztat poniższy ma na celu zebranie dotychczasowej wiedzy uczestników/ uczestniczek zbudowanie silnego poczucia własnej siły, możliwości oraz silnego wizerunku siebie jako doradcy/ doradczyni

13.10–13.45 (30 min)	<p>Indywidualny plan rozwoju</p> <p>Narzędzie coachingowe GROW</p> <p>Ćwiczenie składa się z 4 kroków, trener/ ka odczytuje narysowane na flipcharcie poszczególne etapy [ważna aby pozostałe kroki były zakryte do momentu odczytania ich], osoby uczestniczące indywidualnie pracują ze swoimi notatkami. Zadaniem trenera/ki jest wyjaśnienie wszelkich wątpliwości, pozytywne motywowanie i danie tyle czasu na przepracowanie każdego kroku ile potrzeba dla każdej z osób.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. GOAL, cel, zadanie, problem, Pytanie „Czego chcę? Jak ma wyglądać zmiana, której chcę?” 2. REALITY: Zbadaj aktualną rzeczywistość: czym dysponuję, jak jest rzeczywistość, jak się przedstawia, jak to wszystko wygląda na ten moment, jak się z tym czujesz. Czy wiesz co ci przeszkadza w realizacji tego celu? 3. OPTIONS: Rozpoznaj możliwości: czym dysponuję? Jakie tu mam możliwości, co muszę zrobić aby ten cel osiągnąć, jakie widzisz możliwe rozwiązania? 4. WILL! Działaj i podejmij decyzję: Ustal swój plan działania! [to jest moment najważniejszy, ponieważ osoby uczestniczące podejmują opisaną strategię działania naprawczego] 	<ul style="list-style-type: none"> • Artefakty różnego rodzaju • plakat z wyrysowaną postacią ludzką na dużej karcie papieru lub dwóch połączonych kartach flipowych
-------------------------	--	--



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





Czas (od – do)	Temat oraz ćwiczenia:	Potrzebne materiały:
	<p>Osoby siadają w kręgu, na środku zostają rozłożone różne artefakty typu klucze, notes, książka lub coś od samych osób uczestniczących, następnie każdy/ każda wybiera sobie jeden przedmiot, który najbardziej do nich przemawia, który jest dla nich interesujący, to może również być rzecz, która jest w posiadaniu tej osoby np. biżuteria. Następnie każda z osób zastanawia się, w jaki sposób może zaprezentować siebie poprzez ten przedmiot uwzględniając wszelkie silne strony i zalety dobrego doradcy/ doradczynie, następnie każdy opowiada w ten sposób o sobie, budując jednocześnie w swojej wyobraźni silny obraz samego siebie na ten moment i wypuklając to co czuje, że jest jej atutem jako doradcy/ doradczynie</p> <p>Kolejną częścią tego warsztatu jest narysowanie postaci człowieka na karcie flipchartowej postaci ludzkiej, zadaniem uczestników jest wypisanie cech /atutów „idealnego doradcy” w oparciu o części ciała postaci, np. głowa: systematyczna nauka.</p> <p>Ćwiczenie kończy dyskusja moderowana jak może wyglądać idealny plan rozwoju pracy doradcy/ doradczynie.</p>	
ZAKOŃCZENIE		
13.45–14.00	Test z informacji o prawach i obowiązkach obywatelskich Ankieta ewaluacyjna Ostatnie informacje o formalnościach Podziękowanie za uczestnictwo	
14.00–15.00	OBIAD	



SCENARIUSZ SZKOLENIA DLA URZĘDNIKÓW DOTYCZĄCEGO MODELU WSPARCIA DLA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO – WDRAŻANIA DLA PRAKTYKÓW

Oprac.: dr *Marta Janina Skrodzka*, dr *Barbara Namysłowska-Gabrysiak*

Dzień I

11.00 – 12.30 – szkolenie cz. I – przedstawienie się trenerów/trenerek, przedstawienie się uczestników i uczestniczek z informacją o posiadanych doświadczeniach, przedstawienie Projektu (cel, podmioty go realizujące itp.)

Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Przedstawienie się trenerów/trenerek i zapoznanie się uczestników – 40 min	Flipchart, flamastry, przygotowany wcześniej karton z pytaniami pomocniczymi	Podczas tej części uczestnicy/uczestniczki będą kolejno się przedstawiali (imię, nazwisko, urząd/miejsce pracy), a także będą przedstawiali swoje doświadczenia oraz codzienne problemy/trudności/bariery w odniesieniu do przygotowanych pomocniczych pytań. Podczas kolejnych szkoleń można modyfikować tę część, w zależności od doświadczeń pierwszego szkolenia.
2.	Przedstawienie ogólnych założeń projektu, partnerów projektu, mapy poradnictwa w sposób pogłębiony oraz podstawowych kwestii jakie będą omawiane na szkoleniu – 50 min	Prezentacja, komputer, rzutnik	Informacja w formie przygotowanej prezentacji oraz krótka dyskusja.

12.30 – 14.30 – obiad oraz zakwaterowanie w hotelu uczestników i uczestniczek szkolenia, którzy zgłosili chęć i potrzebę noclegu

14.30 – 16.30 – szkolenie cz. II – prezentacja podstawowych elementów wypracowanego modelu oraz przedstawienie wyników badań i analiz prowadzonych w ramach Projektu



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY





1.	Prezentacja ogólnych elementów modelu, wyników badań, analiz danych zastanych. Ok. 2–2,5 godz.	Prezentacja stworzona na potrzeby wystąpienia, wydrukowana dla każdego uczestnika w wersji z notatkami, komputer, rzutnik, flipchart, flamastry	Prezentacja, ewentualne pytania i dyskusja nad wybranymi elementami, prowadzona przez trenera/trenerkę.
2.	W trakcie prezentacji w 2–3 miejscach krótkie ćwiczenia w formie „burzy mózgów” lub „each one teach one”, odnoszące się do wybranych kwestii np. osób udzielających informacji/porad, zasad certyfikacji, standardów. Ćwiczenia te będą dotyczyć tych elementów systemu, które nie będą przedmiotem oddzielnego warsztatu podczas drugiego dnia szkolenia.	Flipchart, kartony, flamastry	Przeprowadzenie podczas całej prezentacji 2–3 ćwiczeń ma na celu: – otrzymanie informacji o doświadczeniach uczestników/uczestniczek, – wymianę doświadczeń między uczestnikami/uczestniczkami, – rozładowanie ilości wiedzy zawartej w prezentacji, – utrwalenie wiedzy przedstawianej.

16.30 – 16.45 – przerwa kawowa

16.45 – 18.45 – szkolenie cz. III – aktywny warsztat dotyczący usługodawców, ich cech/elementów, warunków jakie będą musiały spełnić instytucje poradnicze, aby móc stać się częścią systemu, prowadzić punkt poradniczy, w którym będzie można uzyskać informację/poradę. Jak korzystać z wypracowanych narzędzi w projekcie. Ćwiczenie będzie miało na celu analizę jak obecne podczas szkolenia instytucje publiczne widzą się w ramach modelu (wady, zalety, szanse, zagrożenia, itp.)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Prezentacja modelu – usługodawcy 30 min z odwołaniem do poprzedniego warsztatu i przedstawionej prezentacji (oraz elementy prawno-porównawcze)	Flipchart, flamastry	Prezentacja dotycząca usługodawców. Przy prezentacji modelu podczas drugiego warsztatu w pierwszym dniu trenerki ogólnie omawiają usługodawców (bez elementów prawno-porównawczych). W tym miejscu prezentacja powinna zawierać jeden/ dwa slajdy odnoszące się do poprzedniego warsztatu i ogólnych kwestii (chociażby w celu przypomnienia), natomiast dalsza część powinna być bardziej szczegółowa i zawierać też slajdy z omówieniem poradnictwa prawnego i obywatelskiego w innych państwach UE, zwłaszcza tych elementów, które dotyczą podmiotów publicznych.
2.	Praca w grupach 4–5 osobowych – według metody SWOT – 45 min	Flipchart, kartony, flamastry	Praca w grupach na podstawie metody SWOT oraz dyskusja, które razem mają na celu zastanowienie się nad krytyczną analizą obecnej sytuacji i miejsca publicznej instytucji w świadczonym poradnictwie oraz weryfikację ewentualnych możliwości wprowadzenia zmian lub nowych rozwiązań. Warsztat jest oparty na prezentacji (wiedza, doświadczenia, dane zastane, wyniki badań) przedstawionej podczas części II.
2.	Prezentacja wyników grupowej analizy oraz dyskusja – 45 min	Flipchart, kartony, flamastry	

18.45 – 20.00 – kolacja



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Dzień II

8.00 – 9.00 śniadanie w hotelu

9.00 – 11.00 – szkolenie cz. IV – metody działania punktów poradniczych, nowoczesne technologie

Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Prezentacja metod wypracowanych w modelu, ze szczególnym uwzględnieniem nowoczesnych technik – 30 min	Prezentacja, rzutnik, komputer	W oparciu o prezentację szczegółowo zostaną omówione metody udzielania poradnictwa, nowoczesne technologie i doświadczenia innych państw, zwłaszcza w kontekście tworzenia metod <i>online</i> . Przy wcześniejszej prezentacji modelu, w trakcie pierwszego dnia trenerzy/trenerki tylko powinni/powinny wspomnieć, że w ramach modelu wypracowane zostały takie wytyczne i metody, ale to tutaj jest czas i miejsce na ich szczegółowe zaprezentowanie.
2.	Podział na grupy cztery 5-cioosobowe grupy. Każdy zespół opracowuje od początku do końca swoją metodę <i>online</i> , dostosowaną do udzielanego poradnictwa – 40 min	Flipchart, flamastry, kartony, komputer, rzutnik	Każda grupa opracowuje swoją metodę <i>online</i> , na podstawie swoich doświadczeń. Do tego ćwiczenia należy stworzyć listę pomocniczych pytań/podpowiedzi. W trakcie pracy uczestnicy/uczestniczki powinni/powinny się także zastanowić nad następującymi zagadnieniami: Co może sprawić mi trudność? Jak dużo czasu może mi zająć uruchomienie nowej metody? Czy opracowanie nowej metody zależy jedynie od działań moich i moich współpracowników?
3.	Prezentacja wyników pracy grup – po prezentacji każdej z metod krótka dyskusja – 40 min		Wspólne omówienie wyników prac grup. Próba oszacowania czasu koniecznego na zorganizowanie punktu spełniającego wszystkie standardy. Czy potrzebne byłoby wsparcie w tworzeniu punktu? Kto może tego wsparcia udzielić?

11.00 – 11.15 – przerwa kawowa

11.15 – 13.15 – szkolenie cz. V – najczęstsze problemy w działalności publicznych usługodawców świadczących informację/poradę, oraz zdiagnozowane zagrożenia przyszłego modelu PPIo – w oparciu o studium przypadku.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Lp.	Nazwa metody – czas jej trwania	Niezbędne materiały	Uwagi
1.	Najczęstsze problemy spotykane w publicznych punktach/urzędach w kontekście poradnictwa – zapisanie na kartce przez każdego urzędnika (5–10 min)	Flipchart, kartony, flamastry	Uczestnicy/uczestniczki szybko na kartce zapisują problemy jakie napotkali w trakcie swojej pracy w publicznych instytucjach świadczących poradnictwo.
2.	„Burza mózgów” oraz dyskusja – 15 min	Flipchart, na którym zapisywane są problemy i pomysły, wskazane przez uczestników/uczestniczki podczas „burzy mózgów”	„Burza mózgów” i dyskusja powinny doprowadzić do wypisania na tablicy wszystkich problemów, jakie zgłaszają uczestnicy/uczestniczki, z zaznaczeniem kreską, przy tych które zostały zgłoszone kilka razy. Pod koniec na tablicy powinno być widoczne, jakie są podstawowe problemy w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego w instytucjach publicznych.
3.	W oparciu o przekazaną przez uczestników/uczestniczki wiedzę o problemach, trenerzy/trenerki wybierają 4 najczęściej pojawiające się problemy i po podziale uczestników/uczestniczek na cztery 5-osobowe grupy przydzielają każdej grupie jeden problem do „opracowania” – 30 min	Kartony, flamastry	Uczestnicy/uczestniczki w grupach mają za zadanie przygotować kilka, co najmniej dwa, możliwe rozwiązania otrzymanego problemu. Moderacja przez trenerów/trenerki, którzy/które zapisują krok po kroku pomysł grupy, dokonując podsumowań.
4.	Prezentacja wyników pracy grup oraz dyskusja – po prezentacji rozwiązania/rozwiązań krótka dyskusja – 30 min		Wspólne omówienie wyników prac grup. Aktywne uczestnictwo trenerów/trenerki w podawaniu możliwych rozwiązań omawianych problemów.

13.15 – 14.30 – przerwa obiadowa

14.30 – 16.00 – podsumowanie i zakończenie szkolenia

Podczas ostatniego warsztatu trenerzy/trenerki podsumowują całość szkolenia, odnoszą się do każdego z warsztatów, sygnalizując istniejące problemy/wnioski, przeprowadzają sprawne wypełnianie ankiety, rozdają dyplomy uczestnictwa – wręczenie każdemu z uczestników/uczestniczek i składają gratulacje.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



INDEKS RZECZOWY

(Liczby oznaczają numery stron)

A

Agencja Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego 37

B

Beneficjent 18

Bezpłatne porady 10, 17, 20

– zakres 56

Biuro porad obywatelskich 9

– koncepcje 32, 67

– Związek Biur Porad Obywatelskich 32, 67, 100

Bureau for Legal Aid 25

C

Commission for Legal Aid 25

Conseil départemental de l'accès au droit 23

F

Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych 28, 31, 65, 101

I

INPRIS 28, 31, 66

Instytut Spraw Publicznych

– koncepcje 35, 68

L

Legal Aid Authority 23

Legal Aid Board 22

Legal Services Commission 20

Legal Services Counters 22

M

Modele poradnictwa 28

P

Państwowa Inspekcja Pracy 95

Poradnictwo prawne i obywatelskie 1, 17, 33, 142, 157, 162

– model 171

– podmioty korzystające z usług 49, 51, 60

– podmioty świadczące usługi 87, 93, 105

– podmioty niepubliczne 99

– problemy 109

– metody stosowane przy udzielaniu porad 119, 121, 125, 177

– standardy udzielania porad 119, 130, 137, 145–149, 177

– historia 1, 4-5, 10, 15–16

– tendencje rozwojowe 2, 15

– koncepcje poradnictwa 12, 39, 65, 67, 68, 75, 102

– organizacja 17, 19, 107

Poradnie prawne 9

R

Rada Pomocy Prawnej i Obywatelskiej

29, 33

**Rada Poradnictwa Prawnego
i Obywatelskiego 36**
– zadania 36
Rzecznik Praw Obywatelskich 97
Rzecznik Praw Pacjenta 97
Rzecznik Praw Ubezpieczonych 98

S
Scenariusz zajęć 14, 44, 81, 83, 113, 115,
116, 151, 155, 171, 179, 185, 198
***State Office Administration* 21**
Studenckie poradnie prawne 101
System certyfikacji 29



„[...] Demokratyczne europejskie państwo prawne nie może obecnie istnieć bez sprawnego systemu poradnictwa obywatelskiego i prawnego. W Polsce od wielu lat prowadzone jest takie poradnictwo, zarówno przez podmioty publiczne jak i niepubliczne. Trudno jednak uznać, że mamy do czynienia z kompleksowo zorganizowanym systemem, realizującym jako całość określone funkcje.

Warto już w tym miejscu podkreślić, duże walory praktyczne opracowania, które może być wykorzystywane do przeprowadzenia w Polsce skutecznych konsultacji społecznych w sprawie systemowego rozwiązania poradnictwa obywatelskiego i prawnego. Opracowanie dostarcza użytecznych narzędzi, w postaci scenariuszy warsztatów, dla przeprowadzenia takich konsultacji społecznych. Ich rozpowszechnienie stwarza warunki do tego, by osoby zainteresowane problemem mogły świadomie i w sposób w pełni poinformowany wypracować własne stanowisko.

Recenzowane opracowanie jest skierowane zarówno do decydentów jak i szerokiego grona osób zaangażowanych w tworzenie i rozwój sieci poradnictwa. Ma zapewnić im informacje prawnoporównawcze na temat funkcjonowania systemu poradnictwa w wybranych krajach europejskich, przedstawić różne możliwe do przyjęcia rozwiązania modelowe takiego systemu z uwzględnieniem ich zalet i słabych stron. Recenzowane opracowanie ma więc duże znaczenie informacyjno-edukacyjne oraz praktyczne”.

Z recenzji prof. dr hab. *Eleonory Zielińskiej*
WPIA Uniwersytetu Warszawskiego

Publikacja jest dofinansowana w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



ISBN: 978-83-255-6604-3



9 788325 566043