

TOMASZ SCHIMANEK

JAK WZMOCNIĆ ROLE SAMORZĄDÓW GMINNYCH I POWIATOWYCH W ROZWOJU BEZPŁATNEGO PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO W POLSCE

PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE W POLSCE ROZWIJA SIĘ OD 20 LAT, GŁÓWNIEMIE POPRZEZ DZIAŁALNOŚĆ ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH. OKRES TEN POTWIERDZIŁ SPOŁECZNĄ UŻYTECZNOŚĆ PORADNICTWA, UMOŻLIWIŁ ZDOBYCIE ORGANIZACJOM DOŚWIADCZEŃ W DOSTARCZANIU USŁUG PORADNICZYCH, A TAKŻE POZWOLIŁ NA WYPRACOWANIE I WDROŻENIE STANDARDÓW GWARANTUJĄCYCH JAKOŚĆ UDZIELANYCH PORAD.

NIE UDAŁO SIĘ JEDNAK W TYM CZASIE W SPOSÓB ZNACZĄCY ZWIĘKSZYĆ POTENCJAŁU ILOŚCIOWEGO ORGANIZACJI PORADNICZYCH, CZEGO SKUTKIEM JEST TO, ŻE NADAL W WIĘKSZOŚCI GMIN NIE MA PUNKTÓW PORADNICZYCH DOSTĘPNYCH DLA MIESZKAŃCÓW.

ROZWÓJ PORADNICTWA WYMAGA WSPARCIA ZE STRONY PAŃSTWA, ALE POMIMO KILKAKROTNIEMIE PODEJMOWANYCH PRÓB NIE UDAŁO SIĘ DOTYCHCZAS STWORZYĆ TRWAŁYCH, SYSTEMOWYCH ROZWIĄZAŃ W TYM ZAKRESIE.

W PRAKTYCE CORAZ CZĘŚCIEJ ZDARZAJĄ SIĘ PRZYPADKI WSPARCIA PORADNICTWA ZE STRONY SAMORZĄDÓW GMINNYCH I POWIATOWYCH, CHOĆ NA RAZIE NIE SĄ ONE LICZNE I NADAL WIĘKSZOŚĆ GMIN I POWIATÓW NIE WSPIERA PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO. UPOWSZECHNIENIE STOSOWANIA TEGO TYPU WSPARCIA PORADNICTWA ZE STRONY SAMORZĄDÓW MOGŁOBY STAĆ SIĘ ALTERNATYWĄ DLA NIEUDANYCH DOTYCHCZAS PRÓB STWORZENIA ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH NA POZIOMIE PAŃSTWA.

ABY TAK SIĘ STAŁO, POTRZEBNE SĄ PRZED E WSZYSTKIM SZEROKIE DZIAŁANIA INFORMUJĄCE OBYWATELI I DECYDENTÓW SAMORZĄDOWYCH O TYM, CZYM JEST PORADNICTWO I JAKIE Z NIEGO PŁYNĄ POŻYTKI. NIEZBĘDNE JEST TAKŻE UPOWSZECHNIENIE WŚRÓD SAMORZĄDÓW DOBRYCH PRAKTYK, CZYLI SPRAWDZONYCH JUŻ FORM WSPARCIA I WSPÓŁPRACY Z ORGANIZACJAMI PORADNICZYMI.

CZYNNIKIEM STYMULUJĄCYM SAMORZĄDY, W SZCZEGÓLNOŚCI DO ZLECANIA ŚWIADCZENIA USŁUG PORADNICZYCH, MOGŁOBY STAĆ SIĘ WŁĄCZENIE WSPIERANIA BEZPŁATNYCH PORAD PRAWNYCH I OBYWATELSKICH DO KATALOGU DZIAŁAŃ SFERY POŻYTKU PUBLICZNEGO.

Od 20 lat w Polsce rozwija się poradnictwo prawne i obywatelskie, przede wszystkim za sprawą organizacji pozarządowych i uniwersyteckich poradni prawnych. Rząd i samorządy terytorialne podejmują działania służące wsparciu poradnictwa, ale mają one jak na razie dość ograniczony i z reguły akcyjny charakter. Od przeszło 10 lat podejmowane są, co prawda, próby ustawowego uregulowania relacji w tym zakresie, ale dotychczas nie udało się stworzyć żadnych trwałych, systemowych rozwiązań, które umożliwiłyby rozwój poradnictwa i gwarantowałyby dostęp obywateli do bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich.

Alternatywą dla działań legislacyjnych jest wzmocnienie i upowszechnianie tych form współpracy administracji publicznej z organizacjami poradniczymi, które w ramach obowiązującego porządku prawnego wypracowane zostały w praktyce funkcjonowania poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Większość z nich dotyczy wspierania działalności poradniczej przez samorządy gminne i powiatowe, bo na tym poziomie najczęściej świadczone są usługi poradnicze. Analizując dotychczasowe formy zaangażowania samorządów w rozwój poradnictwa, można określić, które z nich i w jaki sposób warto byłoby wzmocnić i upowszechnić z pożytkiem dla samego poradnictwa, a przede wszystkim dla obywateli z niego korzystających.

the \mathbb{R}^n is a linear space over \mathbb{R} with the usual addition and scalar multiplication. The inner product is defined by

$$(x, y) = x_1 y_1 + x_2 y_2 + \dots + x_n y_n \quad (1)$$

where $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ and $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ are vectors in \mathbb{R}^n . The norm of a vector x is defined by

$$\|x\| = \sqrt{(x, x)} = \sqrt{x_1^2 + x_2^2 + \dots + x_n^2} \quad (2)$$

The distance between two vectors x and y is defined by

$$d(x, y) = \|x - y\| = \sqrt{(x - y, x - y)} \quad (3)$$

The angle between two vectors x and y is defined by

$$\cos \theta = \frac{(x, y)}{\|x\| \|y\|} \quad (4)$$

The orthogonal projection of a vector x onto a vector y is defined by

$$\text{proj}_y x = \frac{(x, y)}{(y, y)} y \quad (5)$$

The orthogonal distance from a vector x to a vector y is defined by

$$d(x, y) = \|x - \text{proj}_y x\| \quad (6)$$

The orthogonal distance from a vector x to a subspace S is defined by

$$d(x, S) = \inf_{y \in S} \|x - y\| \quad (7)$$

The orthogonal distance from a point x to a line L is defined by

$$d(x, L) = \inf_{y \in L} \|x - y\| \quad (8)$$

The orthogonal distance from a point x to a plane P is defined by

$$d(x, P) = \inf_{y \in P} \|x - y\| \quad (9)$$

The orthogonal distance from a point x to a sphere S is defined by

$$d(x, S) = \inf_{y \in S} \|x - y\| \quad (10)$$

Poradnictwo prawne i obywatelskie (PPiO) to udzielanie osobom potrzebującym – z reguły całkowicie bezpłatnie – informacji i porad z zakresu rozwiązywania ich problemów związanych z prawem i (lub) relacjami z administracją publiczną. Poradnictwo prawne i obywatelskie zaczęło się rozwijać w Polsce w połowie lat 90. XX wieku. W 1995 roku w Warszawie powstało pierwsze Biuro Porad Obywatelskich, stworzone przez organizację pozarządową, udzielające porad prawnych i obywatelskich ludziom w trudnych sytuacjach życiowych. W 1997 roku z kolei powstała pierwsza Studencka Poradnia Prawna, w której studenci prawa, pod nadzorem i opieką merytoryczną pracowników naukowych i praktyków, udzielają nieodpłatnych porad prawnych osobom o niskich dochodach. Obecnie działa 26 Biur Porad Prawnych prowadzących około 80 punktów poradniczych, zrzeszonych w ogólnopolskim Związku Biur Porad Obywatelskich oraz 25 Studenckich Poradni Prawnych prowadzących kilkadziesiąt punktów poradniczych, skupionych wokół Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych. Oprócz tego w całej Polsce działa kilkaset organizacji pozarządowych świadczących porady prawne i obywatelskie dla wszystkich potrzebujących, a także dla wybranych grup obywateli, np. konsumentów, ludzi niezamożnych, osób niepełnosprawnych, ofiar przestępstw czy ofiar przemocy domowej. Porady udzielane są w bardzo szerokim zakresie spraw, choć dominują kwestie związane z prawem cywilnym, ubezpieczeniami społecznymi, pracą i bezrobociem. Stopniowo porady prawne zaczęły być także wprowadzane przez niektóre instytucje publiczne (dotyczy to przede wszystkim placówek pomocy społecznej), a adwokaci czy radcowie prawni w formie akcyjnej zaczęli również świadczyć porady prawne *pro bono*. Nadal jednak główny nurt poradnictwa prawnego i obywatelskiego związany jest z organizacjami pozarządowymi i uniwersyteckim ruchem klinik prawa. Największą jego słabością jest zbyt mała w stosunku do potrzeb liczba punktów poradniczych, a podstawową barierą w ich tworzeniu jest brak środków finansowych. Z tego też powodu tak ważne jest wsparcie poradnictwa ze strony państwa i samorządów terytorialnych.

DOTYCHCZASOWE RELACJE SAMORZĄDÓW GMINNYCH I POWIATOWYCH I ORGANIZACJI PORADNICZYCH

Duża część świadczonych porad prawnych i obywatelskich adresowana jest do mieszkańców społeczności lokalnych, w których działają punkty poradnicze. W związku z tym wydawałoby się, że naturalnym sojusznikiem organizacji świadczących poradnictwo powinny być samorządy gminne i powiatowe. Badania PPIO przeprowadzone w 2012 roku przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) pokazały jednak, że **relacje samorządów i organizacji poradniczych są dość złożone i niejednoznaczne**¹. Co prawda, badane organizacje i inne niepubliczne podmioty świadczące porady prawne i obywatelskie jako źródło wsparcia najczęściej wskazywały samorządy, ale dotyczyło to niecałych 40% podmiotów². Organizacje poradnicze dość często nawiązują współpracę z urzędami gmin (57% badanych) oraz ośrodkami pomocy społecznej (37%), nieco rzadziej z jednostkami powiatu: powiatowymi centrami pomocy społecznej (28%), powiatowymi urzędami pracy (20%) oraz ze starostwami powiatowymi (18%)³. Jednak ta współpraca nie jest wysoko oceniana przez organizacje. Mając do dyspozycji skalę od 1 do 7, gdzie 1 oznaczało: „utrudniają naszą działalność w bardzo dużym stopniu”, 4 – „pozostają neutralne”, 7 – „wspierają naszą działalność w bardzo dużym stopniu”, organizacje oceniły współpracę w następujący sposób:

- ▶ administracja gminy – 4,4;
- ▶ powiatowe centra pomocy społecznej – 4,5;
- ▶ administracja powiatu – 4,0;
- ▶ ośrodki pomocy społecznej – 4,6;
- ▶ powiatowe urzędy pracy – 4,7⁴.

1 Niniejsza analiza powstała na podstawie wyników badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych w 2012 r. w ramach projektu *Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce*, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Badanie objęło trzy główne grupy interesariuszy poradnictwa: usługodawców, beneficjentów i podmioty wspierające. Raporty cząstkowe i raport podsumowujący całe badanie są dostępne na stronie internetowej projektu (<http://www.ppio.eu>) i na stronie internetowej Instytutu Spraw Publicznych (<http://www.isp.org.pl>).

2 G. Makowski (red), *Podmioty udzielające bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich. Raport cząstkowy*, ISP, Warszawa 2013, s. 98.

3 G. Makowski (red), *Podmioty udzielające bezpłatnych...*, *op.cit.*, s. 101.

4 *Ibidem*, s. 103.

Oznacza to, że relacje organizacji świadczących poradnictwo z instytucjami samorządowymi są dość złożone i nie zawsze partnerskie.

Potwierdziły to opinie przedstawicieli samorządów, które także były badane przez ISP. Część respondentów w ogóle nie słyszała o PPIO, a ci, którzy słyszeli, często mieli dość mgliste pojęcie na ten temat i nie znali organizacji poradniczych działających na ich terenie. Jedynie 20% badanych samorządów powiatowych i 12% gminnych wspierało w 2011 lub 2012 roku podmioty świadczące PPIO⁵. Najczęstszą formą wsparcia stosowaną przez samorządy było wsparcie rzeczowe, np. udostępnienie lokalu, jedynie 31% gmin i 9% powiatów, które wspierały organizacje poradnicze, udzieliło im wsparcia finansowego⁶.

Złożoność relacji między samorządami a organizacjami poradniczymi, a w dużej części przypadków ich brak, wynika z wielu przyczyn. Najważniejszą z nich jest ta, że **PPIO nie jest obecne w świadomości obywateli, a także decydentów, nie jest powszechnie znane i rozumiane**. Wynika to w jakiejś mierze ze słabości działań informacyjnych podejmowanych przez organizacje świadczące poradnictwo, ale przede wszystkim z wciąż niewielkiej liczby tych organizacji i ograniczonych możliwości ich działania.

Istotną rolę we wzajemnych relacjach odgrywają także utrwalone po obu stronach przekonania. Część samorządów postrzega organizacje poradnicze jako swoich przeciwników, co wynika z faktu, że po poradę zgłaszają się dość często osoby kwestionujące decyzje administracji samorządowej. Z kolei organizacje poradnicze obawiają się współpracy z samorządami, które mogą chcieć przy tej okazji ograniczać niezależność udzielanych przez nich porad⁷. Przewyciężenie tych wzajemnych uprzedzeń jest możliwe jedynie poprzez uświadomienie sobie, że samorządy i organizacje poradnicze są po tej samej stronie, bo ich najważniejszym, wspólnym celem jest dobro obywatela. Ta świadomość najlepiej kształtuje się w praktycznym współdziałaniu, lecz z uwagi na niewielką liczbę organizacji poradniczych, jest ono wciąż bardzo ograniczone.

5 A. Krajewska, T. Schimanek, M. Dudkiewicz, *Instytucje i organizacje wspierające lub mogące potencjalnie wspierać podmioty świadczące poradnictwo prawne i obywatelskie. Raport cząstkowy*, ISP, Warszawa 2013, s. 11.

6 *Ibidem*, s. 12.

7 T. Schimanek, *Finansowanie porad prawnych i obywatelskich świadczonych przez organizacje społeczne w Polsce – potrzeba systemowych rozwiązań*, „Analizy i Opinie” nr 137, ISP, grudzień 2013.

DLACZEGO SAMORZĄDY POWINNY WSPIERAĆ PORADNICTWO

Odpowiedź na to pytanie jest dość oczywista, PPIO bowiem jest instrumentem służącym **poprawie sytuacji życiowej obywateli**, a to jeden z celów działania samorządów w odniesieniu do swoich mieszkańców. Instrument ten, jak pokazuje praktyka, przyczynia się do realizacji szeregu zadań, za które odpowiadają samorządy gmin i powiatów. PPIO służy przede wszystkim wsparciu osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, po to, by rozwiązały swoje problemy i usamodzielnili się życiowo. W rzeczywistości z poradnictwa korzystają bardzo różne kategorie osób zagrożonych społeczną marginalizacją, począwszy od bezrobotnych, bezdomnych i osób o niskich dochodach, poprzez osoby niepełnosprawne, uzależnione czy dyskryminowane, na osobach starszych czy ofiarach przemocy domowej skończywszy. Poradnictwo jest zatem ważnym **narzędziem integracji społecznej i zawodowej** osób wykluczonych, ale pełni także **rolę profilaktyczną**. Porady prawne i obywatelskie udzielane osobom na wstępnym etapie ich problemów zapobiegają dalszej ich eskalacji i marginalizacji społecznej osób, których te problemy dotyczą. Profilaktyczna funkcja poradnictwa jest o wiele efektywniejsza niż późniejsze łagodzenie skutków wykluczenia społecznego. Rozwiązanie problemów życiowych obywateli przyczynia się do ich **aktywizacji społecznej i zawodowej**. Poradnictwo służy również **wsparciu rodzin w trudnych sytuacjach życiowych**, np. w konfliktach małżeńskich, przemocy w rodzinie czy też bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Poradnictwo jest także najprostszą i często najskuteczniejszą **formą edukacji prawnej, obywatelskiej i publicznej**, sposobem przekazywania ludziom informacji na temat ich praw publicznych, obywatelskich, a także informacji o działaniach administracji publicznej. Z kolei poradnictwo jest dla administracji publicznej kopalnią wiedzy o **problemach obywateli, a także o praktyce stosowania prawa**.

Poradnictwo prawne i obywatelskie może wzmacniać działania samorządu podejmowane na rzecz mieszkańców oraz je uzupełniać w tym sensie, że większość działań samorządów ma i musi mieć charakter zbiorowy, użyteczny, a poradnictwo z założenia skierowane jest do pojedynczego człowieka z jego indywidualnymi problemami.

Z ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wynika wprost **obowiązek współpracy** organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi przy realizacji działań pożytku publicznego⁸. W przypadku samorządów muszą być dodatkowo spełnione dwa warunki dotyczące przedmiotu współpracy. Działanie, którego dotyczy współpraca, musi służyć mieszkańcom danej jednostki samorządu terytorialnego i musi mieścić się w ramach realizacji zadań należących do samorządu.

W działaniach należących do sfery pożytku publicznego, określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie wymieniono poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Oznacza to jedynie, że poradnictwo nie może być samodzielnym działaniem będącym przedmiotem współpracy, ale może być uwzględnione jako instrument realizacji co najmniej kilku działań sfery pożytku publicznego, np.:

- ▶ pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób;
- ▶ działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym;
- ▶ działalności na rzecz osób niepełnosprawnych;
- ▶ działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn;
- ▶ działalności na rzecz osób w wieku emerytalnym;
- ▶ działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych;
- ▶ upowszechniania i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji;
- ▶ upowszechniania i ochrony praw konsumentów;
- ▶ działalności na rzecz kombatantów i osób represjonowanych;
- ▶ działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka;
- ▶ przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym⁹.

Poradnictwo prawne i obywatelskie może więc znaleźć się na przykład jako jedno z działań w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwią-

8 H. Izdebski, *Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 35.

9 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 z późn. zm.

zywania problemów alkoholowych czy działań powiatu zmierzających do ograniczania skutków niepełnosprawności.

W przypadku zadań własnych gminy poradnictwo może stanowić instrument służący w szczególności realizacji zadań z zakresu **pomocy społecznej, edukacji publicznej** oraz **polityki prorodzinnej**, określonych w ustawie o samorządzie gminnym. W przypadku powiatów ten zakres jest szerszy i może obejmować zadania z obszaru: **edukacji publicznej, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta**, które wymienia ustawa o samorządzie powiatowym. Należy jedynie pamiętać o tym, że poradnictwo prawne i obywatelskie nie zostało zdefiniowane prawnie, dlatego samorząd, przewidując wsparcie poradnictwa, powinien je opisać, określając jego podstawowe cechy: odbiorców poradnictwa, zakres udzielanych informacji i porad, warunki ich świadczenia, kryteria dotyczące osób udzielających poradnictwa.

W niektórych przypadkach samorządy mogą także powiązać świadczenie poradnictwa z konkretnymi wskazaniem ustawowymi. Takie podstawy daje na przykład ustawa o pomocy społecznej¹⁰, która przewiduje udzielanie poradnictwa specjalistycznego, w tym prawnego. Może być ono udzielane przez samorząd gminy i powiatu osobom i rodzinom mającym trudności lub wykazującym potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód. Jednak ustawa w tym przypadku ogranicza zakres tematyczny udzielanych porad do prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego i ochrony praw lokatorów. Innym przykładem może być ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zgodnie z którą gmina ma obowiązek zapewnić poradnictwo specjalistyczne, także prawne, zarówno dla asystentów rodzinnych, jak i osób sprawujących rodzinną pieczę zastępczą, a tym drugim również pomoc prawną w zakresie prawa rodzinnego¹¹. W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów mowa jest z kolei o tym, że powiat zapewnia bezpłatne poradnictwo konsumenckie i informację prawną w zakresie ochrony interesów konsumentów¹².

10 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.

11 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz.U. z 2011 r. Nr 149, poz. 887 z późn. zm.

12 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.

FORMY ZAANGAŻOWANIA SAMORZĄDÓW WE WSPARCIU PORADNICTWA PRAWNEGO I OBYWATELSKIEGO

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie określa form współpracy, pozostawiając to decyzji organu administracji publicznej, oczywiście w ramach obowiązującego prawa. Dotychczasowa współpraca samorządów i organizacji poradniczych realizowana jest w praktyce w kilku formach. Najbardziej rozpowszechnioną jest **informowanie przez instytucje samorządowe o możliwości skorzystania z bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich** poprzez umieszczanie informacji na stronach internetowych czy tablicach ogłoszeń urzędów publicznych, ogłoszenia w samorządowych gazetach lokalnych, ulotki rozdawane mieszkańcom przez urzędników czy też patronat samorządu nad akcjami prowadzonymi przez organizacje poradnicze. Tego rodzaju wsparcie jest użyteczne dla organizacji, bo z reguły dysponują one ograniczonymi możliwościami dotarcia z informacją do obywateli.

Nieco rzadziej stosowaną formą wsparcia, choć równie użyteczną dla organizacji poradniczych, jest **udostępnianie im przez samorządy pomieszczeń**, w których świadczone są porady. Pomieszczenia są użyczane z reguły bezpłatnie, dodatkowo mogą one niekiedy korzystać bezpłatnie z infrastruktury biurowej (komputer, drukarka, ksero czy telefon). Jest to wsparcie tym cenniejsze, że większość organizacji nie dysponuje odpowiednimi lokalami, a pomieszczenia udostępniane przez samorządy znajdują się zwykle w dogodnych lokalizacjach, łatwo dostępnych dla mieszkańców.

Część samorządów wspiera organizacje świadczące PPIO, **informując je o możliwościach pozyskania wsparcia** poza gminą czy powiatem, a także **pomagając przygotowywać wnioski** aplikacyjne służące pozyskaniu wsparcia finansowego lub udzielając organizacjom rekomendacji ułatwiających pozyskanie takiego wsparcia.

Inną formą są **szkolenia dla doradców organizowane przez samorząd** dotyczące kwestii prawnych, związanych z decyzjami podejmowanymi przez samorządy, np. przez ośrodek pomocy społecznej w zakresie regulacji prawnych związanych z ustawą o pomocy społecznej. Przedstawiciele organizacji poradniczych bywają także zapraszani do udziału w szkoleniach czy seminariach adresowanych do urzędników samorządowych, które dotyczą np. stosowania nowo przyjętych regulacji prawnych.

Zdarzają się również przypadki **szkoleń organizowanych przez organizacje poradnicze dla pracowników samorządowych**, w szczególności w tych

przypadkach, w których organizacje specjalizują się w pomocy określonym grupom beneficjentów, np. ofiarom przemocy domowej czy też lokatorom.

Niektóre instytucje samorządowe **oddelegowują swoich pracowników** do pomocy doradcom świadczącym porady prawne i obywatelskie, po to by służyli im wsparciem w sprawach, którymi zajmują się te instytucje, np. ośrodki pomocy społecznej oddelegowują pracowników socjalnych. Nieco częściej natomiast praktykowane jest **wzajemne przekazywanie beneficjentów** oparte zwykle na niepisanym porozumieniu obu stron. W sytuacji, w której problem obywatela wykracza poza kompetencje urzędnika, kieruje on obywatela do organizacji poradniczej, i na odwrót.

Samorządy i organizacje poradnicze podejmują także **wspólne działania** polegające na organizowaniu konferencji, otwartych spotkań edukacyjnych dla mieszkańców, lekcji obywatelskich w szkołach.

Najbardziej pożądaną przez organizacje, a na razie dość rzadko stosowaną, formą wsparcia poradnictwa jest **wsparcie finansowe**. Jest ono realizowane głównie poprzez zlecenie zadań samorządowym organizacjom pozarządowym w trybie otwartego konkursu ofert lub w trybie pozakonkursowym, tzw. małych dotacji. Z uwagi na wspomniane wyżej uwarunkowania prawne, w większości przypadków zlecane organizacjom zadania mają szerszy charakter i dotyczą np. aktywizacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych czy bezrobotnych, w ramach której jednym z instrumentów jest poradnictwo prawne i obywatelskie. Dotacje na realizację tych zadań przyznawane są maksymalnie na rok, a organizacje poradnicze muszą najczęściej dysponować wkładem własnym.

Sporadycznie stosowaną formą wsparcia jest zlecenie świadczenia usług poradniczych w trybie zamówień publicznych. Wynika to, jak się wydaje, z faktu, że zarówno w optyce samorządowej, jak i pozarządowej jedynie właściwe tryby zlecenia zadań organizacjom pozarządowym są tryby określone ustawą o działalności pożytku publicznego. Należy jednak zauważyć, że zarówno ta ustawa, jak i ustawa Prawo zamówień publicznych dopuszczają możliwość zlecenia zadań organizacjom pozarządowym w trybie zamówień publicznych, tym bardziej że przy zamówieniach o wartości do 14 tys. euro (już niedługo parlament podwyższy ten próg do 30 tys. euro), samorządy nie muszą stosować przepisów Prawa zamówień publicznych, mogą więc udzielać tego typu zamówień z wolnej ręki.

Część instytucji samorządowych **samodzielnie świadczy usługi poradnicze**. Głównie dotyczy to wspomnianych wcześniej obszarów, w których regulacje prawne wskazują na możliwość lub obowiązek zapewnienia przez samorząd poradnictwa lub pomocy prawnej, a więc przede wszystkim pomocy społecznej, wsparcia rodziny i praw konsumentów. W tym ostatnim przypadku samorząd powiatowy obligatoryjnie powołuje powiatowych rzeczników konsumentów, którzy zapewniają bezpłatną informację i pomoc prawną w sprawach konsumenckich. Można szacować, że w sferze pomocy poradnictwo w sposób stały lub okazjonalny świadczy 93% ośrodków pomocy społecznej i 89% powiatowych centrów pomocy rodzinie. Niekiedy także urzędy gmin czy powiatów bądź inne instytucje samorządowe, w sposób akcyjny organizują na przykład dyżury prawników. Niekiedy w takich akcjach urzędy nawiązują współpracę z organizacjami poradniczymi lub kancelariami prawnymi.

OCENA STOSOWANYCH FORM WSPÓŁPRACY I WSPARCIA PORADNICTWA

Większość ze wspomnianych wyżej niefinansowych form wsparcia i współpracy jest użyteczna z punktu widzenia organizacji świadczących poradnictwo, a przede wszystkim ich beneficjentów. W praktyce tego typu wsparcie ma jednak dwie podstawowe wady, które w istotny sposób ograniczają jego skuteczność i możliwość upowszechniania. Pierwsza polega na tym, że najczęściej **wsparcie lub współpraca nie opierają się na spisanych umowach**, a wyłącznie na ustnych ustaleniach lub deklaracjach strony samorządowej. Jest to zagrożenie przede wszystkim dla organizacji poradniczych, które, po pierwsze, mają problem z wyegzekwowaniem obiecanego przez samorząd wsparcia, po drugie, mogą być przedmiotem „nacisków” ze strony samorządowej. Może zdarzyć się i tak, że to organizacja poradnicza nie dotrzymuje zobowiązań wobec samorządu. Pisemne umowy minimalizują te zagrożenia, bo zawierają jasno sformułowane zobowiązania obu stron, mogą także uwzględniać zapisy gwarantujące niezależność świadczonych usług poradniczych. Druga wada polega na tym, że dotychczas współpraca i wsparcie mają **charakter akcyjny**, brakuje rozwiązań, które tworzyłyby bardziej stabilne i długofalowe podstawy współdziałania. Część samorządów, co prawda, wpisuje poradnictwo jako stały element gminnych programów wspierania rodziny, gminnych programów ochrony zdrowia psychicznego czy na przykład powiatowych programów profilaktycznych, ale większość z nich to programy roczne, niedające dłuższej perspektywy. Praktyka pokazuje także, że przy tego typu zapisach programowych samorządy najczęściej same organizują i świadczą usługi poradnicze. **Zbyt rzadko kontraktują usługi poradnicze** organizacjom pozarządowym, wykorzystując przy tym jedynie tryby określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. O ile w przypadku zlecenia zadań szerszych, w których poradnictwo jest jedynie jednym z instrumentów działania, stosowanie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wydaje się jak najbardziej zasadne, o tyle w przypadku zlecenia konkretnych usług poradniczych, które na przykład mają być świadczone w ramach powiatowego programu profilaktycznego, znacznie efektywniejsze wydaje się zlecenie takich zadań w formie zamówień publicznych.

Zlecenie zadań publicznych przez samorządy ma także powszechną wadę polegającą na **krótkoterminowości**. Niewiele samorządów korzysta z możliwości kontraktowania zlecanych zadań na okres dłuższy niż rok, choć ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie daje moż-

liwość zawierania umów na okres do 5 lat. Dla organizacji poradniczych ma to szczególne znaczenie, bo aby utrzymać zaufanie obywateli, muszą zachowywać ciągłość świadczonych porad i odpowiednią ich jakość. Sytuacja, w której co roku, czasem dwa razy w roku, organizacje muszą w konkursie ubiegać się o przyznanie im zadania publicznego, nie buduje stabilności finansowania i świadczenia usług poradniczych. Inny problem dotychczasowej praktyki finansowego wsparcia poradnictwa polega na tym, że samorządy niechętnie finansują koszty pośrednio związane ze świadczeniem porad, na przykład szkolenia dla doradców, które są niezbędne dla utrzymania odpowiedniej jakości świadczonych usług.

Podstawową jednak słabością dotychczasowej praktyki finansowania usług poradniczych jest to, że **pieniądze samorządowe nie stymulują tworzenia nowych organizacji poradniczych czy też nowych punktów poradniczych** przez już działające organizacje. Samorządy nie wspierają świadczenia nowych usług poradniczych, a jedynie podtrzymują te aktywności, które były wcześniej prowadzone przez organizacje. Powoduje to, że nie wypełniają się rozliczne białe plamy na mapie usług poradniczych, a w większości gmin nadal nie ma lokalnie działających organizacji świadczących poradnictwo. Brak takich organizacji z kolei jest często przyczyną, dla której samorządy nie wspierają poradnictwa, bo nie mają na swoim terenie kogo wspierać. Niezwykle rzadko w takich sytuacjach samorządy starają się wspierać finansowo i niefinansowo tworzenie organizacji poradniczych lub punktów poradniczych, po to by **mieć lokalne poradnictwo prawne i obywatelskie**.

Kwestia budząca wątpliwości to samodzielne świadczenie usług poradniczych przez instytucje samorządowe. W wielu przypadkach, zwłaszcza tam, gdzie nie ma organizacji poradniczych, usługi świadczone przez samorządy są niezwykle użyteczne dla mieszkańców, niekiedy, np. w przypadku spraw konsumenckich, są obowiązkiem samorządu. Jednak praktyka pokazuje, że kontraktowanie usług poradniczych jest często korzystniejsze niż samodzielne ich organizowanie przez samorząd. Przede wszystkim dzięki kontraktowaniu usług poradniczych samorząd nie ma dodatkowych obciążeń organizacyjnych, instytucjonalnych i ludzkich, bo odpowiedzialność związaną z organizacją świadczenia porad bierze na siebie ten podmiot, któremu samorząd zlecił to zadanie. Zlecenie usług poradniczych organizacji pozarządowej z reguły jest efektywniejsze niż samodzielna ich realizacja przez samorząd, bo organizacje mają doświadczonych poradników (nie trzeba ich przygotowywać), korzystają często z pracy wolontariuszy, a także dokładają do pieniędzy samorządowych środki pozyskane z innych źródeł, często niedostępnych dla samorządu. Wiele organizacji poradniczych ma standardy i inne sprawdzone mechanizmy gwarantujące wysoką jakość udzielanych porad, których nie mają instytucje samorządowe.

Ostatni, ale być może najważniejszy argument za wspieraniem poradnictwa świadczonego przez organizacje pozarządowe to **zapewnienie obywatelowi możliwości wyboru** między poradą świadczoną przez prawnika z gminy czy powiatu a świadczoną przez prawnika z organizacji pozarządowej. Trudno być bowiem adwokatem we własnej sprawie, a w praktyce potwierdza się, że wiele problemów, z którymi obywatele zgłaszają się po poradę, dotyczy relacji z administracją publiczną, także samorządową. Przykładem takiego rozwiązania jest poradnictwo konsumenckie, w którym działają zarówno powiatowi rzecznicy konsumentów, jak i punkty poradnicze prowadzone przez organizacje pozarządowe, w tym przede wszystkim przez Federację Konsumentów, której to zadanie w dużej mierze zleca rząd.

JAK WZMACNIAĆ I UPOWSZECHNIAĆ WSPARCIE I WSPÓŁPRACĘ SAMORZĄDÓW Z ORGANIZACJAMI PORADNICZYMI

Najprostszym działaniem jest **upowszechnianie dobrych praktyk** współpracy samorządów i organizacji poradniczych. Nie ma ich jeszcze zbyt dużo, dlatego tym cenniejsze jest pokazywanie ich oraz dzielenie się z innymi swoim doświadczeniem przez samorządy wspierające poradnictwo. Wydaje się, że ten wysiłek powinny podjąć przede wszystkim sieci organizacji poradniczych – to wśród ich członków często można znaleźć te dobre przykłady współpracy z samorządem, one mają też większą siłę oddziaływania niż pojedyncze organizacje. W zakresie upowszechniania dobrych przykładów pomocne mogą być także lokalne, regionalne i ogólnopolskie organizacje zrzeszające samorządy terytorialne, bo dzięki nim dobre przykłady będą mogły skuteczniej i efektywniej dotrzeć do adresatów, czyli samorządów.

Pomocne w rozwoju współpracy byłoby **zwiększenie skuteczności działań informacyjno-promocyjnych** na temat PPIO, skierowanych zarówno do obywateli, jak i decydentów samorządowych. Dzięki temu będzie powstawał podatny grunt do rozwoju współpracy samorządów i organizacji poradniczych. Takie działania powinny być podejmowane nie tylko przez organizacje poradnicze, lecz także przez ich organizacje sieciowe oraz inne instytucje wspierające rozwój poradnictwa. W szczególności chodzi o pokazywanie praktycznych pożytków płynących z korzystania z PPIO przez obywateli. Pomocna byłaby w tym zakresie **współpraca z mediami**, w których poradnictwo pojawia się jak na razie zupełnie marginalnie.

Samorządy chcące wspierać czy też rozwijać na swoim terenie poradnictwo nie powinny tego robić spontanicznie, ale **oprzeć się na rozpoznaniu możliwości i na planowaniu**. Chodzi przede wszystkim o zorientowanie się, czy na ich terenie działają punkty poradnicze, czy ich liczba jest wystarczająca, a jeżeli nie działają, to czy są organizacje, które podobne punkty mogłyby uruchomić. W zależności od wyników takiej oceny, samorządy powinny określić plan wspierania poradnictwa prawnego i obywatelskiego i odpowiednio dobrać do niej formy współpracy i wsparcia. Może się bowiem okazać, że w gminie działa już organizacja poradnicza, której można by zlecać wyłącznie usługi poradnicze, ale potrzebuje ona lokalu bądź też prawników, którzy świadczyliby porady. Może się też okazać, że takiej organizacji nie ma, i samorząd powinien przeznaczyć środki, aby w gminie utworzyć od podstaw punkty poradnicze.

Warto byłoby takie plany wsparcia poradnictwa przekładać na konkretne **zapisy w programach gminnych i powiatowych dotyczących działań na rzecz**

rozwiązywania różnych kwestii społecznych, a także w strategiach rozwoju samorządów czy strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Dzięki temu tworzone byłby długofalowe podstawy współpracy i wsparcia PPIO. Użyteczne byłyby także uwzględnianie poradnictwa jako stałego elementu zadań, np. z zakresu pomocy społecznej czy edukacji publicznej, zlecanych organizacjom pozarządowym poprzez odpowiednie **zapisy w programach współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi**.

Z pewnością samorzady powinny rozwijać wsparcie i współpracę niefinansową, ale na podstawie **spisanych umów**, określających wspólne cele i zobowiązania obu stron. Umowy mogą mieć formę cywilnoprawnych porozumień o współpracy bez wzajemnych przepływów finansowych.

Samorzady powinny również **uwzględniać poradnictwo jako element zadań zlecanych organizacjom pozarządowym**. Istotne jest przy tym branie pod uwagę w realizacji tych zadań zarówno kosztów świadczenia usług poradniczych, jak i niezbędnych kosztów pośrednich, a także – o ile zachodzi taka potrzeba – kosztów organizowania nowych punktów poradniczych. Warto także, aby w zlecaniu zadań uwzględniających element poradnictwa samorzady częściej stosowały umowy wieloletnie. Ponadto samorzady powinny również rozwijać **mechanizmy kontraktowania usług poradniczych** w formule zamówień publicznych, zwłaszcza z wykorzystaniem zamówień o wartości do 14 tys. euro.

Istotne znaczenie dla rozwoju współpracy samorządów i organizacji poradniczych oraz wspierania poradnictwa, także w formie kontraktowania usług, miałyby włączenie wspierania bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich do katalogu działań sfery pożytku publicznego określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Z jednej strony, byłby to czytelny sygnał zachęcający samorzady do wsparcia poradnictwa, z drugiej strony, byłaby to solidna podstawa prawna do podejmowania konkretnych działań w tym zakresie.

TOMASZ SCHIMANEK

Polityk społeczny, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, działacz ruchu pozarządowego, badacz kwestii społecznych współpracujący z organizacjami pozarządowymi i instytucjami publicznymi. Od ponad ośmiu lat zaangażowany w działalność wspierającą rozwój bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, obecnie ekspert Instytutu Spraw Publicznych w projekcie „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

ANALIZY

I OPINIE

#139

03.2014

„Analizy i Opinie” – seria kilkustronicowych analiz dotyczących ważnych tematów dla Polski i Europy. W ten sposób Instytut Spraw Publicznych chce aktywnie włączyć się w debatę publiczną – pokazywać istotne problemy, często nieobecne w polskiej i ogólnoeuropejskiej debacie, oraz proponować konkretne rozwiązania. Tematyka poruszana w „Analizach i Opiniach” obejmuje zagadnienia związane między innymi z integracją europejską, polityką społeczną, edukacją, administracją publiczną, polityką migracyjną i polityką wschodnią.

Publikacja została przygotowana w ramach projektu systemowego współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Za treść publikacji odpowiada Instytut Spraw Publicznych.

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub części jest możliwy wyłącznie za zgodą Instytutu. Cytowanie oraz wykorzystanie danych empirycznych jest dozwolone z podaniem źródła.

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2014

Redaktor serii: dr Jacek Kucharczyk

Koordynator serii: Rafał Załęski, e-mail: publikacje@isp.org.pl

Redakcja językowa: Magdalena Otlewska (www.bezbledu.pl)

Adres: Instytut Spraw Publicznych

ul. Szpitalna 5 lok. 22, 00-031 Warszawa

tel. 22 556 42 60, faks 22 556 42 62

e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Publikacja rozpowszechniana bezpłatnie