

# Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce

## Propozycja rozwiązań instytucjonalno-prawnych oraz założeń polityki państwa

Materiał konferencyjny,

29 października 2013

Opracowanie: Grzegorz Wiaderek, Paweł Maranowski (INPRIS)

### SPIS TREŚCI

INFORMACJE O PROJEKCIE .....	2
STRESZCZENIE PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ I REKOMENDACJI .....	5
INFORMACJA O ŹRÓDŁACH WIEDZY DOTYCZĄCYCH PORADNICTWA.....	15

## INFORMACJE O PROJEKCIE

Projekt systemowy „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” jest realizowany od grudnia 2011 r. Liderem projektu jest Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, a partnerami: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, INPRIS - Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych oraz Związek Biur Porad Obywatelskich. Celem projektu jest wypracowanie i upowszechnienie rozwiązań modelowych oraz kierunków i zasad polityki państwa w zakresie wzmocnienia i rozwoju poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce.

Poradnictwo prawne i obywatelskie rozwija się w Polsce w sposób rozproszony od kilkunastu lat przede wszystkim w oparciu o aktywność organizacji pozarządowych i niektórych instytucji publicznych. Poradnictwo umożliwia obywatelom rozwiązywanie ich problemów życiowych oraz ułatwia powrót do aktywnego życia społecznego i zawodowego. Poradnictwo przyczynia się także do lepszego wykorzystywania przez obywateli możliwości oferowanych przez państwo, ułatwia dostęp obywateli do usług publicznych oraz wpływa na podniesienie jakości tych usług. Jest to również jedna z najskuteczniejszych form edukacji prawnej i obywatelskiej. Wagę poradnictwa dla budowy kapitału społecznego pokazują przykłady krajów takich jak Holandia czy Anglia, w których zbudowane zostały powszechne systemy poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Działania projektowe zostały podzielone na trzy etapy: (1) część badawcza, (2) przygotowanie rozwiązań modelowych i propozycji dotyczących polityki państwa, (3) upowszechnianie wypracowanych efektów i rekomendacji.

W pierwszym okresie realizacji projektu przeprowadzone zostały badania empiryczne (odpowiedzialny Instytut Spraw Publicznych) oraz pogłębiona analiza dostępnych danych, literatury i badań dotyczących poradnictwa (odpowiedzialny INPRIS).

Celem badań empirycznych była ocena obecnego stanu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce.

Badania empiryczne składały się z trzech uzupełniających się modułów:

- (1) badanie świadczeniodawców usług poradniczych,
- (2) badanie świadczeniobiorców i potencjalnych świadczeniobiorców usług poradniczych,
- (3) badanie otoczenia instytucjonalnego poradnictwa.

Wyniki badań empirycznych zostały opracowane w postaci raportów cząstkowych oraz raportu końcowego.

Badanie danych zastanych pozwoliło na zebranie wiedzy m.in.: o wnioskach wynikających z krajowych i zagranicznych badań i literatury dotyczących poradnictwa, standardach, próbach ustawowego uregulowania kwestii poradnictwa, możliwościach wykorzystania nowych technologii. Dokonano też analiz ekonomicznych zjawiska poradnictwa.

Wszystkie raporty, analizy i opracowania dostępne są na stronach internetowych partnerów oraz stronie internetowej projektu ([www.ppio.eu](http://www.ppio.eu)).

Na drugim etapie projektu grupa robocza składająca się z ekspertów delegowanych przez wszystkich partnerów wypracowała propozycje modelowych rozwiązań oraz rekomendacje co do polityki państwa (za organizację prac grupy odpowiadał INPRIS). Propozycje wypracowane przez grupę zostały szeroko skonsultowane ze różnymi zainteresowanymi środowiskami (organizacje pozarządowe, środowisko prawnicze, samorząd lokalny, instytucje publiczne, uczelnie wyższe). Adresatami dokumentu są instytucje rządowe i samorządowe oraz instytucje poradnicze.

W pracach nad rozwiązaniami modelowymi obecni byli też eksperci zagraniczni, mający doświadczenie we wdrażaniu i reformowaniu systemów poradnictwa w wielu krajach.

Ostatnim etapem projektu są działania upowszechniające i promujące wypracowane rozwiązania i rekomendacje. Odpowiedzialne za nie są: Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Związek Biur Porad Obywatelskich oraz Departament Pożytku Publicznego. Działania upowszechniające obejmują m.in.:

- informowanie o efektach projektu w mediach i Internecie,
- opracowanie poradnika dla organizacji i instytucji, które mają stosować modelowe rozwiązania w zakresie poradnictwa oraz podręcznika trenerskiego dotyczącego metodologii poradnictwa i szkoleń,
- organizację dwudziestu jeden seminariów szkoleniowych poświęconych upowszechnianiu wypracowanego modelu dla organizacji trzeciego sektora i innych instytucji udzielających porad, lokalnych liderów, wymiaru sprawiedliwości oraz środowisk prawniczych,
- organizację pięciu szkoleń dla urzędników samorządu terytorialnego dotyczących modelu poradnictwa,
- spotkania i prezentacje dla m.in. kierownictw instytucji publicznych, związków miast, gmin i powiatów, stowarzyszeń zawodowych, wydziałów prawa.

## STRESZCZENIE PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ I REKOMENDACJI

Grupa robocza pracująca nad przygotowaniem modelu i wypracowaniem rekomendacji przyjęła, iż odpowiedzialność za stworzenie systemu spoczywa na państwie oraz na samorządzie terytorialnym, z tym że system powinien być budowany w oparciu o już istniejącą infrastrukturę, zaplecze i dorobek instytucji poradniczych. System powinien zapewniać równość dostępu do porad uprawnionym osobom przy zachowaniu odpowiednich standardów i jakości świadczonych porad. W ramach prowadzonych analiz grupa robocza opierała się na następujących kryteriach: użyteczność społeczna, skuteczność świadczonej pomocy, jakość poradnictwa, efektywność nakładów i możliwość realizacji (wykonalność).

W swoich pracach grupa przyjęła definicję poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Zgodnie z nią, **poradnictwo** to rodzaj usług adresowanych do różnych podmiotów (przede wszystkim osób fizycznych), doświadczających problemów życiowych i prawnych, świadczonych w celu wzmocnienia ich podmiotowości oraz po to, by ich sprawy toczyły się sprawiedliwie. **Poradnictwo obejmuje usługi podstawowe, tj.:**

- (a) **informację prawną**, polegającą na dostarczaniu zgłaszającym się podmiotom informacji o regulacjach prawnych odnoszących się do ich sytuacji;
- (b) **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 wejścia sprawy na etap sądowy;
- (c) **poradę obywatelską**, polegającą na opracowaniu i przekazaniu zgłaszającym się podmiotom rzetelnych, skonkretyzowanych i zindywidualizowanych zestawów informacji o różnych możliwościach rozwiązania problemu i związanych z nimi konsekwencjach, wspieraniu tych podmiotów - 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.

**Poradnictwo obejmuje też niekiedy usługi dodatkowe, tj.:** mediację, edukację i rzecznictwo.

Dokument zawierający propozycje modelowych rozwiązań został podzielony na **pięć rozdziałów, a kończy się rekomendacjami co do polityki państwa.**

**Pierwszy rozdział** poświęcony jest **zakresowi i organizacji systemu.** W tej części przedstawiamy **trzy koncepcje** proponowanych rozwiązań z podziałem na poszczególne elementy: krąg osób uprawnionych do korzystania z poradnictwa, organizacja systemu, monitoring i ewaluacja systemu, ocena kosztów wdrożenia propozycji systemu, podmioty i osoby udzielające porad prawnych i obywatelskich oraz kryteria dostępu usługodawców do systemu.

**Koncepcja pierwsza opracowana została przez ekspertów INPRIS – Instytutu Prawa i Społeczeństwa i popierana jest przez Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych.** Zgodnie z tą propozycją do korzystania z bezpłatnego systemu poradnictwa prawnego powinny być uprawnione osoby, które spełniają jednocześnie kryteria podmiotowe (uzyskują w gospodarstwie domowym dochody na członka tego gospodarstwa niższe niż określone w modelu lub spełniają inne warunki) oraz kryteria przedmiotowe (ich problem prawny mieści się w klasyfikacji problemów prawnych, w odniesieniu do których poradnictwo jest finansowane). Kryteria dostępu (zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe) powinny być okresowo weryfikowane i ewentualnie poszerzane w zależności od rozpoznanych potrzeb oraz istniejących możliwości finansowych i organizacyjnych. Należy też podkreślić, że ograniczenie dostępu do systemu poradnictwa za pomocą ww. kryteriów nie oznacza, że z udzielania porad w ramach systemu wykluczone byłyby podmioty, które udzielałyby ich nieodpłatnie także osobom niespełniającym tych kryteriów, finansując tę działalność z innych źródeł.

W omawianej koncepcji zakłada się zbudowanie systemu w oparciu o samorząd lokalny na szczeblu powiatu oraz Radę Pomocy Prawnej o silnych i szerokich kompetencjach. Finansowanie opierałoby się na systemie zadań zleconych. Na szczeblu powiatu miałyby funkcjonować wyspecjalizowana jednostka zajmująca się poradnictwem prawnym i obywatelskim. Miałyby ona spełniać funkcje koordynujące działalność poradniczą w powiecie, współpracować z różnymi podmiotami publicznymi i niepublicznymi udzielającymi porad, udzielać klientom systemu informacji o możliwościach uzyskania porad. Porad mieliby udzielać certyfikowani

usługodawcy, którzy rozliczaliby się z powiatem na podstawie wykonanych usług poradniczych. Klient miałby swobodę w wyborze usługodawcy. Rada Pomocy Prawnej opisana jest jako organ niezależny od jakiejkolwiek instytucji bądź utworzony przy jednym z Ministerstw (Administracji i Cyfryzacji, Sprawiedliwości bądź Pracy i Polityki Społecznej), finansowany z budżetu centralnego. Rada widziana jest nie tylko jako organ doradczy czy opiniodawczy, ale przede wszystkim zarządzający, w kompetencjach którego leżałyby m.in.: certyfikowanie usługodawców, standaryzacja, badania systemu, budowa strategii, tworzenie wspólnych produktów i materiałów czy monitoring i ewaluacja.

System pomocy prawnej powinien realizować zasady *evidence based policy* (polityki publicznej opartej na wiedzy). Z tego względu z chwilą uruchomienia systemu postuluje się wprowadzenie wszechstronnych i systematycznych działań badawczych, służących do określania barier w dostępie do prawa, szacowania popytu na pomoc prawną, oceny satysfakcji klientów, ewaluacji jakości procesu świadczenia usług oraz oceny ich jakości merytorycznej.

W ramach opracowywania tej koncepcji przedstawiono wyliczenia spodziewanych kosztów wdrożenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Przedstawione szacunki pokazują, iż w przypadku ograniczeń przedmiotowo-podmiotowych koszty wdrożenia systemu poradnictwa ulegną znacznemu obniżeniu. Dlatego w zależności od kwoty środków publicznych, która zostanie zaangażowana w reformę – i której ostateczne uruchomienie będzie miało charakter decyzji politycznej - wskazać można różne warianty wdrożenia reformy. W warunkach braków budżetowych wskazane będzie adekwatne zmniejszenie popytu na usługi poradnicze, co osiągnąć można poprzez wprowadzenie kryteriów przedmiotowych lub dochodowych. Przeprowadzone obliczenia pokazują, że koszty wprowadzenia systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego wedle opisanych w tej koncepcji zasad oscylują w przedziale od 132 mln do 219 mln zł.

Model winien uwzględniać wszystkie kategorie podmiotów świadczących obecnie pomoc prawną, z tym zastrzeżeniem, że bezpośrednio w roli usługodawców powinny występować organizacje pozarządowe, uniwersyteckie poradnie prawne, kancelarie prawne oraz przedsiębiorstwa doradztwa prawnego. Natomiast instytucje publiczne,

jako posiadające własne i często uregulowane prawnie źródła finansowania, powinny pełnić rolę wspierającą i współpracować z systemem poradnictwa. Dalej w omawianej koncepcji twierdzi się, że do udzielania porad powinny być dopuszczone osoby z wykształceniem prawniczym, jak również osoby bez takiego wykształcenia, ale mające duże doświadczenie w określonej dziedzinie i poddane odpowiednim szkoleniom.

Według założeń tej koncepcji w projektowanym systemie nieodpłatnej pomocy prawnej powinny istnieć względnie zunifikowane i sprawnie egzekwowane kryteria dostępu usługodawców do tegoż systemu, których spełnienie ma być warunkiem koniecznym otrzymania środków finansowych w jego ramach. Za proces certyfikacji powinna być odpowiedzialna Rada Pomocy Prawnej. Wskazuje się na następujące kategorie kryteriów: dotyczące funkcjonowania podmiotu w systemie, formalno-prawne odnoszące się do formy organizacyjnej podmiotu, odnoszące się do zarządzania dokumentacją podmiotu, związane z zapewnieniem profesjonalnego poziomu świadczonej pomocy prawnej, kryteria o charakterze ekonomiczno-finansowym oraz kryteria związane z zarządzaniem informacją i wykorzystaniem kanałów komunikacyjnych.

**Koncepcja druga opracowana przez ekspertów Związku Biur Porad Obywatelskich** zakłada powszechny dostęp do poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Jednocześnie dopuszcza się alternatywne rozwiązanie, w którym dostęp do informacji prawnej jest powszechny, ale istnieje ograniczony dostęp do poradnictwa według kategorii spraw/problemów, z którymi boryka się klient. Istnienie rozwiązania alternatywnego motywowane jest jedynie względami finansowymi. Byłoby ono realizowane tylko w przypadku ograniczeń budżetu przeznaczanego na funkcjonowanie systemu poradnictwa.

Koncepcja ta przewiduje, że za poradnictwo prawne i obywatelskie na szczeblu centralnym odpowiedzialny byłby Minister Pracy i Polityki Społecznej, a jego szczegółowe zadania wynikałyby z zadań powierzonych mu w ramach pomocy społecznej. Część tych zadań zostałaby zlecona organizacji pozarządowej. Szczególny charakter poradnictwa wymaga również powołania dodatkowego organu: Rady Pomocy Prawnej i Obywatelskiej złożonej z przedstawicieli organizacji



pozarządowych, samorządu, administracji publicznej i ekspertów, która jako ciało opiniodawczo-konsultacyjne wspierałaby działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Organizacja świadczenia usług z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego należałaby do zadań zarządu województwa - zgodnie z postulatami i popierającymi je argumentami, wysuwanymi w toku konsultacji z organizacjami społecznymi. Zlecenie zadania odbywałoby się w trybie powierzenia, a jego realizacja na podstawie kontraktów wieloletnich.

Według tej koncepcji poradnictwo opierać się powinno przede wszystkim na sieci organizacji pozarządowych, dla których poradnictwo stanowi podstawowy obszar aktywności lub jest jednym z takich obszarów. W uzasadnionych przypadkach – na przykład przy braku organizacji pozarządowej funkcjonującej na danym terenie – za poradnictwo odpowiedzialne mogą być ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie. Warunkiem dostępu usługodawców do systemu byłoby posiadanie potencjału gwarantującego jakość świadczonych usług, na który składają się: zasoby kadrowe, technologiczne, instrumentalne i instytucjonalne. Z systemu wykluczone natomiast zostają wszystkie organizacje komercyjne.

Osoby udzielające porad prawnych i obywatelskich powinny posiadać odpowiednie kompetencje, wyższe wykształcenie prawnicze lub odpowiednie kwalifikacje w zakresie poradnictwa prawnego i obywatelskiego zdobyte w toku specjalistycznego szkolenia. W ramach systemu udzielać informacji prawnej i porady mogą również studenci, ale wyłącznie pod odpowiednim nadzorem.

W system powinny zostać wpisane na stałe mechanizmy monitoringu i ewaluacji, za które odpowiedzialne byłoby MPiPS. Ministerstwo, po zasięgnięciu opinii Rady Pomocy Prawnej i Obywatelskiej, określałoby sposób ich wykonania. Informacje i wyniki kontroli oraz monitoringu służyłyby inicjatywom ustawodawczym, tworzeniu polityk i strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz tworzeniu rekomendacji dla zmian systemowych.

Propozycja nie zawiera szczegółowych rozwiązań w zakresie oceny kosztów jej wdrożenia, ale podkreśla istnienie pewnych zrębów zaproponowanego rozwiązania systemowego, co znacząco obniża koszty związane z powołaniem systemu poradnictwa. Dodatkowe środki finansowe wymagane są jedynie w celu rozszerzenia sieci podmiotów świadczących poradnictwo oraz na podjęcie zadań do tej pory nierealizowanych (tj. zadania, za które odpowiadać miałyby Minister Pracy i Polityki Społecznej).

**Trzecia koncepcja dotycząca zakresu oraz sposobu organizacji systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego została przygotowana przez Instytut Spraw Publicznych.** Zawiera propozycję powszechnego dostępu do usług poradniczych dla wszystkich potrzebujących obywateli, którzy ukończyli 18 rok życia oraz dzieci i młodzieży od 13 roku życia w obecności prawnego opiekuna. Powszechność usług dotyczy jedynie usług podstawowych. Dostęp do usług dodatkowych (np. edukacja prawna i obywatelska, rzecznictwo, mediacja), wymagałyby spełnienia przez beneficjentów dodatkowych kryteriów.

Za system poradnictwa odpowiedzialny powinien być minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (Minister Pracy i Polityki Społecznej), który współpracuje z ministrem właściwym do spraw sprawiedliwości oraz ministrem właściwym do spraw administracji publicznej. Zgodnie z propozycją, minister odpowiadałby za organizację, finansowanie i nadzór nad całym systemem.

Istotnym organem powołanym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego byłaby Rada Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego. W zakres obowiązków Rady wchodziłyby następujące zadania: wypracowywanie i przedstawianie ministrowi do akceptacji proponowanych standardów, monitorowanie i ocena działania całego systemu na podstawie danych generowanych przez system oraz wyników badań i ewaluacji, doradzanie w kwestiach poradnictwa oraz konsultowanie projektów aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem systemu.

Kolejnym organem powołanym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego byłaby Agencja Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego (APPiO), odpowiadająca za podział środków w ramach dotacji celowych przeznaczanych na

realizację zadań w ramach systemu, bieżące monitorowanie świadczenia usług podstawowych i dodatkowych oraz wsparcie szkoleniowo-doradcze i organizacyjne podmiotów świadczących usługi. Środki finansowe pochodzące z budżetu państwa kierowane byłyby do powiatów i samorządów województw przez APPiO w formie dotacji celowej na podstawie określonego algorytmu. Środki przyznane w ramach dotacji (ewentualne środki dodatkowe z budżetów własnych lub pozyskane ze środków zewnętrznych) powiaty i samorzady województw kontraktowałyby w trybie konkursowym podmiotom świadczącym usługi (tj. instytucjom niepublicznym).

W prezentowanym wariantcie usługodawcami uprawnionymi do świadczenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego są instytucje publiczne (np. instytucje pomocy społecznej, powiatowi rzecznicy konsumentów, Państwa Inspekcja Pracy, oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych) i niepubliczne (w tym organizacje pozarządowe, studenckie poradnie prawne oraz prywatne kancelarie prawne). Druga grupa podmiotów świadczyłaby usługi kontraktowane w ramach systemu, ale finansowanie oraz zakres świadczonych usług przez podmioty publiczne wynikałby z dotychczas obowiązujących regulacji prawnych dotyczących działania tych instytucji.

W ramach propozycji przedstawiono również szacunkowe koszty wprowadzenia systemu. Na podstawie danych z badań oraz innych źródeł dotyczących kosztów prowadzenia poradnictwa szacuje się, że roczny koszt świadczenia usług może wynosić ok. 210 mln zł (3 mln potencjalnych beneficjentów systemu x koszt jednej porady, który wynosi 70 zł). Doliczenie do tej kwoty wydatków związanych z obsługą systemu zwiększa jego koszt do ok. 263 mln zł rocznie.

**Rozdział drugi** poświęcony jest **metodom udzielania porad prawnych i obywatelskich oraz wspólnym standardom dostarczania porad**. Rozdział został podzielony na kilka części. W pierwszej i drugiej omówione zostały przykłady standardów wykorzystywanych w poradnictwie w Polsce i na świecie. W części dotyczącej proponowanego katalogu podstawowych standardów wymieniono standardy, które powinny być stosowane przez wszystkie podmioty uczestniczące w systemie. Szczególną uwagę zwraca się tutaj na: nieodpłatność, dostępność usług, rzetelność, jakość, poufność czy samodzielność klienta. Podkreśla się również rolę osób świadczących porady (ich kwalifikacje i merytoryczne przygotowanie) oraz

organizację podmiotu świadczącego pomoc prawną (warunki lokalowe, zaplecze techniczne). Odrębną, wyróżnioną część stanowi opis metod udzielania porad prawnych i obywatelskich. Proponuje się stosować wszystkie możliwe metody i kanały komunikacji z klientem poszukującym pomocy prawnej lub obywatelskiej, takie jak: porady i informacje przekazywane osobiście, telefonicznie, pisemnie, listownie, drogą elektroniczną oraz poprzez broszury o charakterze informacyjnym. W opisie metod zwrócono dodatkowo uwagę na wady i zalety stosowania poszczególnych kanałów komunikacji.

### **Rozdział trzeci** dotyczy wykorzystania **nowoczesnych technologii w procesie świadczenia nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.**

Doświadczenia innych krajów pokazują, że wykorzystanie nowoczesnych technologii pozwala w większym stopniu zaspokoić popyt na nieodpłatną pomoc prawną i lepiej zorganizować proces jej świadczenia, a tym samym umożliwić efektywne i oszczędne realizowanie zadań z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. W tej części zaprezentowane zostały poszczególne typy narzędzi takie jak: strony internetowe, systemy wykorzystujące technologie komunikowania na odległość, bazy wzorów pism, zautomatyzowanie generatora pism, elektroniczne składanie dokumentów oraz narzędzia serwisów społecznościowych. Część dotycząca stron internetowych opisuje szczegółowe kryteria, według których powinny być tworzone serwisy oferujące pomoc prawną, np. dostosowanie strony do danej grupy odbiorców, skoordynowanie informacji czy dostępność dla osób niepełnosprawnych. Ponadto, na końcu rozdziału przedstawiono rekomendacje dotyczące przyszłego systemu poradnictwa w Polsce, zwracając uwagę na konieczną unifikację systemu elektronicznej informacji prawnej oraz wprowadzenie mechanizmów promocji stosowania nowych technologii w funkcjonowaniu całego systemu.

W **rozdziale czwartym** dotyczącym **oceny wpływu systemu poradnictwa na politykę społeczną i wymiar sprawiedliwości** przedstawiono trzy kanały oddziaływania. Po pierwsze, przewiduje się, że system może służyć skutecznemu i efektywnemu realizowaniu zadań z zakresu polityki społecznej. Nie bez znaczenia może być również wspomaganie administracji publicznej w osiągnięciu celów polityki społecznej, dzięki samodzielnemu zaangażowaniu obywateli „uzbrojonych” w zdobytą wiedzę prawną. Po drugie, system poradnictwa prawnego i obywatelskiego

może posiadać funkcje sygnalizacyjne. Polega to na identyfikacji i analizie problemów, z jakimi borykają się obywatele, co przyczynia się do tworzenia polityki społecznej opartej na informacjach o problemach najbardziej dotkliwych dla obywateli lub najtrudniejszych do rozwiązania. Po trzecie, istnieje szansa, że otrzymanie dobrej jakościowo pomocy prawnej lub obywatelskiej przyczyni się do wcześniejszego rozwiązywania problemów klientów. Może to mieć bezpośredni wpływ na wymiar sprawiedliwości: właściwa decyzja o skorzystaniu z drogi sądowej lub nawet rezygnacja z tej ścieżki postępowania dzięki samodzielnemu rozwiązaniu problemu może wpłynąć na mniejsze obciążenie sądów. Jednocześnie istnieje zagrożenie, że zwiększona dostępność pomocy prawnej spowoduje przekształcenia niektórych konfliktów beneficjentów w spory prawne i tym samym większe obciążenia wymiaru sprawiedliwości pracą. Brak jest jednak wiarygodnych danych, które pozwoliłyby na oszacowanie takiego zagrożenia.

**Rozdział piąty** został poświęcony **informacjom o zasobach wiedzy, materiałach i opracowaniach dotyczących poradnictwa prawnego i obywatelskiego**. W ramach projektu udało się zgromadzić obszerne źródła, na które składają się przede wszystkim: pełna dokumentacja opracowań krajowych i zagranicznych ekspertów INPRIS, wyniki badań zrealizowanych przez Instytut Spraw Publicznych, tłumaczenia na język polski anglojęzycznej literatury przedmiotu, wyniki konsultacji społecznych modelowych rozwiązań systemu poradnictwa w Polsce, wskazania co do stron internetowych poświęconych dostępowi do prawa i wymiaru sprawiedliwości oraz inne raporty i publikacje polskie oraz zagraniczne. Jest to jedyny obecnie tak obszerny zbiór wiedzy na temat problematyki pomocy prawnej, obejmujący swoim zakresem zarówno opracowania teoretyczne, jak i przykłady praktycznego zastosowania różnych rozwiązań systemowych. Wszystkie z przedstawionych źródeł zostały dokładnie opisane oraz zawierają bezpośrednie odnośniki do stron internetowych i dokumentów w formie elektronicznej.

Opracowanie **zakończone** jest wskazaniem co do **polityki państwa**. Zestawienie zawiera rekomendacje o różnym charakterze. Rekomendacje o charakterze ogólnym wskazują na najważniejsze elementy organizacji systemu poradnictwa. Są one istotne dla prac strategicznych i legislacyjnych rządu. Z kolei rekomendacje bardziej

szczegółowe, dotyczące poszczególnych elementów modelu, stanowią precyzyjne wskazówki do podjęcia konkretnych decyzji przez władze publiczne.

W podsumowaniu całości rekomendacji wskazano na najważniejsze zmiany prawne, od których zależy powstanie skutecznego systemu poradnictwa, w tym wprowadzenie nowej regulacji dotyczącej nieodpłatnego poradnictwa prawnego.

## INFORMACJA O ŹRÓDŁACH WIEDZY DOTYCZĄCYCH PORADNICTWA

W ramach projektu udało się zgromadzić zasób wiedzy obejmujący szeroką problematykę pomocy prawnej oraz poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Wszystkie źródła, dokumenty, raporty, bazy wiedzy zostały wymienione poniżej wraz z krótkim opisem.

### **Raport „*Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych*”.**

Raport jest efektem pracy badaczy i ekspertów INPRIS. Obejmuje takie zagadnienia jak: dostępne badania na temat pomocy prawnej, międzynarodowe systemy pomocy prawnej, podmioty udzielające pomocy prawnej i instytucje zajmujące się problematyką dostępności prawa. Raport zawiera eksperckie analizy przybliżające i uzupełniające wiedzę na temat poradnictwa w Polsce i na świecie.

- (1) Przegląd literatury na temat dostępności i korzystania z pomocy prawnej, przygotowany na potrzeby projektu<sup>1</sup> autorstwa dr. Jana Winczorka. Opracowanie jest syntezą wyników światowych badań na temat dostępności pomocy prawnej i sposobów korzystania z niej. Zawiera również rekomendacje dotyczące przyszłego systemu poradnictwa w Polsce sformułowane w oparciu o przeprowadzoną analizę dostępnej literatury.
- (2) *Nieodpłatna pomoc prawna – przegląd badań i materiałów z zakresu ekonomicznej analizy<sup>2</sup> prawa* autorstwa dr. Michała Araszkiwicza. Materiał zawiera aktualny stan literatury z zakresu ekonomicznej analizy prawa dotyczącej poradnictwa prawnego.
- (3) *W stronę empirycznego modelu pomocy prawnej* autorstwa dr. Jana Winczorka. Opracowanie zawiera wtórną analizę danych empirycznych na temat poradnictwa prawnego, w tym agregację danych pochodzących z różnych badań oraz diagramy pokazujące geograficzny rozkład istniejących dziś organizacji świadczących pomoc prawną.

---

<sup>1</sup> Dostępne pod adresem:

[www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Przeogl%C4%85d\\_literatury\\_na\\_temat\\_dost%C4%99pno%C5%9Bci\\_i\\_korzystania\\_z\\_pomocy\\_prawnej.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Przeegl%C4%85d_literatury_na_temat_dost%C4%99pno%C5%9Bci_i_korzystania_z_pomocy_prawnej.pdf)

<sup>2</sup> Dostępne pod adresem:

[www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Nieodp%C5%82atna\\_pomoc\\_prawna%E2%80%93przeogl%C4%85d\\_bada%C5%84\\_i\\_materia%C5%82%C3%B3w\\_z\\_zakresu\\_ekonomicznej\\_analizy\\_prawa.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Nieodp%C5%82atna_pomoc_prawna%E2%80%93przeogl%C4%85d_bada%C5%84_i_materia%C5%82%C3%B3w_z_zakresu_ekonomicznej_analizy_prawa.pdf)

- (4) *System poradnictwa prawnego i obywatelskiego: rozważania ekonomisty i próba operacjonalizacji*<sup>3</sup> autorstwa dr. hab. Waldemara Florczaka. Opracowanie jest próbą stworzenia ekonomicznego modelu objaśniającego generowanie popytu na nieodpłatne porady prawne oraz ustalającego optymalną strukturę podaży usług poradniczych, która minimalizuje wysokość zagregowanych kosztów.
- (5) *Standardy usług a poradnictwo prawne*<sup>4</sup> autorstwa dr. Witolda Klaus. Opracowanie obejmuje sposób definiowania standardów, cele, przedstawia ich typy i argumenty stojące za ich formułowaniem.
- (6) *Legal Advice in Poland: Suggestions from International Practice*<sup>5</sup> to ekspertyza przygotowana przez ekspertów związanych z Uniwersytetem w Tilburgu i The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiLL Innovative Justice): prof. Mauritsa Barendrechta, dr. Martina Gramatikova, Corry van Zeeland. W ekspertyzie poruszone są kluczowe problemy związane z tworzeniem systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce, takie jak: rola nowych technologii, rola organizacji pozarządowych i biur porad obywatelskich, monitoring i ewaluacja poradnictwa oraz standardy i kontrola jakości.
- (7) *Próba wyceny średniorocznych makroekonomicznych kosztów bieżącego i przyszłego systemu nieodpłatnego poradnictwa prawno-obywatelskiego w Polsce* autorstwa dr. hab. Waldemara Florczaka. Ekspertyza zawiera propozycje sposobów pomiaru kosztów funkcjonowania aktualnego systemu poradnictwa w Polsce i prezentuje szacunki ich wysokości. Ponadto w opracowaniu dokonano próby ustalenia przewidywanych kosztów wdrożenia różnych wariantów reformy poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

Wymienione ekspertyzy, analizy oraz inne opracowania są udostępnione na stronie internetowej projektu ([www.ppio.eu](http://www.ppio.eu)) oraz w bibliotece pomocy prawnej prowadzonej przez INPRIS ([www.inpris.pl](http://www.inpris.pl)).

---

<sup>3</sup> Dostępne pod adresem:

[www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/System\\_poradnictwa\\_prawnego\\_i\\_obywatelskiego\\_rozwa%C5%BCania\\_ekonomisty\\_i\\_pr%C3%B3ba\\_operacjonalizacji.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/System_poradnictwa_prawnego_i_obywatelskiego_rozwa%C5%BCania_ekonomisty_i_pr%C3%B3ba_operacjonalizacji.pdf)

<sup>4</sup> Dostępne pod adresem:

[www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Standardy\\_us%82ug\\_a\\_poradnictwo\\_prawne.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Standardy_us%82ug_a_poradnictwo_prawne.pdf)

<sup>5</sup> Dostępne pod adresem: [www.inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/Legal\\_advice\\_in\\_Poland.pdf](http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/Legal_advice_in_Poland.pdf),

wersja po polsku dostępna pod adresem: [http://inpris.pl/fileadmin/user\\_upload/documents/pomoc\\_prawna/HILL-Porady\\_prawne\\_w\\_Polsce\\_-\\_sugestie\\_wynikaja%CC%A8ce\\_z\\_praktyki\\_mie%CC%A8dzynarodowej.pdf](http://inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/pomoc_prawna/HILL-Porady_prawne_w_Polsce_-_sugestie_wynikaja%CC%A8ce_z_praktyki_mie%CC%A8dzynarodowej.pdf)



## **„Poradnictwo prawne i obywatelskie w Polsce. Stan obecny i wizje przyszłości”**

to raport z badań zrealizowanych w 2012 r. przez Instytut Spraw Publicznych. Celem badania była przede wszystkim ocena obecnego stanu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce z uwzględnieniem jego otoczenia. Jest to jedna z pierwszych prób badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce przy użyciu różnych metod badawczych. Badanie miało charakter kompleksowy i składało się z trzech uzupełniających się modułów:

- (1) badanie świadczeniodawców usług poradniczych,
- (2) badanie świadczeniobiorców i potencjalnych świadczeniobiorców usług poradniczych,
- (3) badanie otoczenia instytucjonalnego.

Każdy etap badania podsumowano w raporcie częściowym, dodatkowo przygotowano osobny raport z badań jakościowych biur obsługi interesantów w sądach. Wszystkie raporty częściowe z badań, jak również raport końcowy dostępne są na stronach internetowych projektu ([www.ppio.eu](http://www.ppio.eu)). Raport końcowy został też wydany w wersji książkowej przez Instytut Spraw Publicznych.

**Tłumaczenia zagranicznych publikacji.** W ramach projektu przewidziano wybór zagranicznych tekstów, których tematyka była przydatna w procesie tworzenia modelu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. INPRIS w porozumieniu z innymi partnerami projektu dokonał wyboru 16 publikacji, które zostały przetłumaczone na język polski i są dostępne na stronie internetowej INPRIS ([www.inpris.pl](http://www.inpris.pl)).

**Mapa bezpłatnego poradnictwa<sup>6</sup>** jest portalem internetowym pomagającym w odnalezieniu instytucji poradnictwa przez osoby potrzebujące pomocy prawnej lub obywatelskiej. Mapa zawiera wyszukiwarkę instytucji poradnictwa oraz szczegółowy poradnik dla osób poszukujących pomocy. Portal korzysta z bazy teleadresowej ok. 5000 podmiotów udzielających bezpłatnych porad oraz informacji prawnych i obywatelskich. Wielofunkcyjna wyszukiwarka pozwala m.in. na znajdowanie pomocy według kryteriów miejsca zamieszkania osoby potrzebującej pomocy czy rodzaju

---

<sup>6</sup> Strona internetowa: [www.mapaporadnictwa.org](http://www.mapaporadnictwa.org)

sprawy. Portal powstał we współpracy Instytutu Spraw Publicznych z Fundacją Uniwersyteckich Poradni Prawnych.

Na stronie internetowej projektu dostępne są też **raporty z konsultacji** pierwszej wersji modelu dokonane w środowiskach: organizacji pozarządowych, instytucji publicznych, instytucji samorządu terytorialnego, środowisku prawniczym i uniwersyteckim.

Dodatkowe materiały można znaleźć w następujących źródłach:

**Biblioteka INPRIS**<sup>7</sup> to ogólnodostępny zasób wiedzy na temat pomocy prawnej. W bibliotece można znaleźć m.in.:

- informacje na temat prac nad reformą systemu pomocy prawnej podejmowanych przez organizacje pozarządowe i instytucje publiczne;
- projekty założeń ustawowych i ustaw, ekspertyzy i opinie dotyczące projektów, informacje o procesie legislacyjnym, publikacje naukowe;
- publikacje i ekspertyzy opracowane w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

**ILAG – International Legal Aid Group** to międzynarodowa sieć specjalistów zajmujących się tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej. W jej skład wchodzi osoby reprezentujące instytucje pomocy prawnej, wysocy rangą urzędnicy (*policy makers*) oraz czołowi światowi badacze zajmujący się tematyką nieodpłatnej pomocy prawnej. Członkami ILAG są również eksperci z Polski (eksperci INPRIS). Misją ILAG jest oddziaływanie poprzez dialog i dyskusję na politykę państw w zakresie stosowania nowych rozwiązań dotyczących dostępu do pomocy prawnej dla osób ubogich. Od 1992 r. ILAG organizuje konferencje, na których prezentowane są narodowe raporty opisujące stan poszczególnych krajowych systemów nieodpłatnej pomocy prawnej. Na stronie internetowej ILAG<sup>8</sup> dostępne są: materiały pokonferencyjne (zamieszczane po każdej z konferencji odbywających się regularnie co dwa lata), raporty narodowe prezentujące stan poszczególnych, krajowych systemów

---

<sup>7</sup> Strona internetowa: [www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/](http://www.inpris.pl/biblioteka-inpris-reforma-nieodplatnej-pomocy-prawnej/)

<sup>8</sup> Strona internetowa: [www.ilag.org](http://www.ilag.org)

nieodpłatnej pomocy prawnej oraz liczne publikacje naukowe i artykuły poruszające najbardziej aktualne kwestie związane ze świadczeniem nieodpłatnej pomocy prawnej (m.in. na temat wykorzystania nowych technologii, alternatywnych sposobów finansowania pomocy prawnej) czy też identyfikowane są nowe problemy w obszarze nieodpłatnej pomocy prawnej.

**Strony internetowe międzynarodowych organizacji zajmujących się problematyką poradnictwa prawnego i pomocy prawnej:**

- [www.pilnet.org](http://www.pilnet.org) – strona internetowa organizacji The Global Network for Public Interest Law. Na stronie Pilnet znajduje się wiele publikacji dotyczących problematyki dostępu do prawa i wymiaru sprawiedliwości;
- [www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp) - strona internetowa powołanej przez Radę Europy organizacji pod nazwą CEPEJ: The European Commission for the Efficiency of Justice. Zapoznać się tam można między innymi z raportami przekazywanymi przez państwa członkowskie Rady Europy, zawierającymi informacje o funkcjonowaniu krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości;
- [www.namati.org](http://www.namati.org) – Namati jest międzynarodową organizacją zajmującą się problematyką *legal empowerment* ze szczególnym uwzględnieniem krajów trzeciego świata.