



KAPITAŁ LUDZKI  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA  
EUROPEJSKA

## PORADY PRAWNE DLA KAŻDEGO

Niniejsza wkładka jest poświęcona tematyce bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Zagadnienie to stanowi oś projektu systemowego „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”.

Jest on realizowany w formule partnerskiej w ramach Projektu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, Priorytet V Dobre rządzenie, Działanie 5.4 Rozwój potencjału trzeciego sektora, Poddziałanie 5.4.1 Wsparcie systemowe dla trzeciego sektora. Partnerami projektu są Departament Pożytku Publicznego w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Instytut Prawa i Społeczeństwa, Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych i Związek Biur Porad Obywatelskich.

Zamieszczone poniżej artykuły poruszają szereg zagadnień związanych z tematyką poradnictwa. Powstały w oparciu o dokumenty opracowane w ramach projektu, w tym w szczególności: „Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie – analiza danych zastanych” oraz „Kompleksowy raport z badania poradnictwa prawnego i obywatelskiego”.

Autorzy artykułów są pracownikami Departamentu Pożytku Publicznego oraz członkami Zespołu projektowego.

## DLACZEGO BEZPŁATNE PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE?

Poszukiwanie źródeł regulacji dotyczących nieodpłatnej pomocy prawnej dla obywateli w krajowym porządku prawnym należy rozpocząć od przyjętych przez Polskę dokumentów międzynarodowych.

Jednym z politycznych wymogów wstąpienia Polski do Rady Europy w 1991 r. było podpisanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Ratyfikowana w 1993 r. Konwencja oznaczała przede wszystkim uznanie i zobowiązanie do przestrzegania praw człowieka, zagwarantowanych w tym dokumencie. Przyznaje ona m.in. każdemu oskarżonemu o popełnienie czynu zagrożonego karą prawo do bronięcia się, a w przypadku braku możliwości pokrycia kosztów obrony – prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy prawnej w tym zakresie. Prawo do

skutecznej obrony jest fundamentem rzetelnego procesu.

Podobne zapisy znalazły się w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, którą (co prawda z pewnymi wyłączeniami) polski parlament przyjął w 2008 r. Znajdują się w niej gwarancje dostępności pomocy prawnej dla tych osób, które nie posiadają na ten cel wystarczających środków.

### KLUCZOWE PRAWO OBYWATELA

Dokumenty te zapewniają dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej, o ile jest ona konieczna dla za-

warantowania skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Pomoc ta wynika z gwarancji poszanowania prawa do obrony, ale także z innych zapisów Karty, m.in. zasady godności, zasady równości wobec prawa, zasady prawa do zabezpieczenia społecznego i przywilejów socjalnych czy też prawa do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

Powyższe standardy międzynarodowe pozwalają na twierdzenie, iż w państwie demokra-

tycznym prawo do nieodpłatnej pomocy prawnej jest jednym z kluczowych praw obywatela. Jednocześnie w każdym kraju funkcjonuje grupa ludzi żyjących na poziomie minimum socjalnego czy też minimum egzystencji, którzy na tego typu usługi nie mogą sobie pozwolić. W takich sytuacjach obowiązkiem państwa jest pomoc w dostępie do bezpłatnej pomocy prawnej – co najmniej w formie częściowego lub całkowitego finansowania tej pomocy.

### ZASADA RÓWNOŚCI

Potwierdzeniem uznania prawa obywatela do nieodpłatnej pomocy prawnej i respektowania przez Polskę międzynarodowych standardów w tym obszarze są zapisy Konstytucji RP. Po pierwsze, prawo to wynika z konstytucyjnej wartości przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, a także zasady równości. Godność należna jest wszystkim

w jednakowym stopniu. Niedopuszczalne jest zatem np. narażenie na szwank godności ludzkiej poprzez różnicowanie dostępu do pomocy prawnej ze względu na niski status ekonomiczny, a osobom w trudnej sytuacji materialnej państwo ma obowiązek umożliwić dochodzenie ich praw. Każdy obywatel ma bowiem prawo do równego traktowania przez władze publiczne, które równocześnie powinny działać na rzecz zwiększania świadomości prawnej obywateli. Po drugie, Konstytucja RP gwarantuje prawa obywatela w szczegółowo określonych dziedzinach, takich jak: zabezpieczenie społeczne w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, oraz w razie pozostawania bez pracy nie z własnej woli i bez innych środków utrzymania; prawo do obrony we wszystkich stadiach postępowania przysługujące każdemu, przeciw

komu prowadzone jest postępowanie karne; prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd; zakaz zamykania drogi do sądu. Konstytucyjne uprawnienia obywateli znajdują rozwinięcie w szczegółowych regulacjach ustawowych.

Potrzeba wspierania przez państwo dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej jest szczególnie uzasadniona w dobie globalnych i krajowych trudności gospodarczych, których negatywne skutki odczuwają w szczególności obywatele znajdujący się w najtrudniejszej sytuacji materialnej. To nie tylko wyraz realizacji standardów międzynarodowych oraz konstytucyjnych zasad i wartości, ale przede wszystkim umacnianie fundamentów państwa demokratycznego oraz podstawowych praw człowieka i obywatela.

ANDRZEJ RADNIECKI

# PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE W POLITYKACH PUBLICZNYCH

Bezpłatne poradnictwo prawne i obywatelskie jest ważnym elementem polityk publicznych. Temat ten jest obecny w najważniejszych dokumentach strategicznych. W Strategii Rozwoju Kraju 2020 zawarty jest zapis, że: „zwiększona powinna zostać dostępność do poradnictwa prawnego i obywatelskiego na etapie przedsądowym i sądowym dla najuboższych grup społecznych”.

Jedną ze strategii zintegrowanych – Strategia Sprawne Państwo 2020 przewiduje, że w celu rozwoju nowoczesnych mechanizmów partycypacji obywatelskiej wskazane jest „stworzenie systemu poradnictwa obywatelskiego, mającego na celu uświadomienie obywatelom ich praw i obowiązków”. W zakresie dostępu do bezpłatnej informacji prawnej planowane jest: „lepsze wykorzystanie przepisów dotyczących informacji

prawnej dla osób fizycznych, udzielanej przez urzędy administracji publicznej w zakresie ich właściwości”. W skład tak scharakteryzowanej informacji wchodzić będzie udzielanie komunikatów na temat: obowiązującego prawa, praw i obowiązków wynikających z obowiązujących przepisów prawa oraz instytucji właściwych do załatwienia konkretnej sprawy.

Specjalne wsparcie przewidziano także dla rozwoju skutecznego

poradnictwa konsumenckiego, a w szczególności organizacji pozarządowych, których celem statutowym jest działanie na rzecz konsumentów.

Zakłada się także rozpowszechnienie alternatywnych metod rozwiązywania sporów poprzez propagowanie polubownego rozwiązywania sporów oraz ułatwianie powszechnego dostępu do mediacji. Ze wsparciem spotkają się także

inicjatywy i działania podejmowane przez organizacje pozarządowe i inne podmioty zmierzające w tym kierunku.

## PROJEKTY AKTÓW

Na przestrzeni ostatnich lat powstawały także projekty rozwiązań w zakresie ustaw regulujących dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej. Żadna z nich nie została uchwalona, natomiast ich krótka analiza pozwoli przedstawić pojawiające się koncepcje.

W 2004 r. do Sejmu RP skierowany został projekt ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej. Zakładał on utworzenie sieci biur porad prawnych na poziomie sądów okręgowych. Zatrudniani w nich byłiby etatowi pracownicy (świadczenie prostych porad, obsługa administracyjna). Pomocy kwalifikowalnej udzielać mieli na zasadzie zlecenia radcy prawni i adwokaci. Przyznanie pomocy miało być procedurą administracyjną, a ciałem zarządzającym i koordynującym miało zostać Krajowe Centrum Pomocy Prawnej.

W latach 2006–2007 trwały prace nad kolejnym projektem ustawy o dostępie do nieodpłatnej pomocy prawnej przyznawanej osobom fizycznym. Projekt obejmował jedynie pomoc przedsądową i pozasądową. Pomoc prawna miała być świadczona na poziomie powiatu, a udzielający pomocy w konkretnym powiecie byłiby wyłaniani w ramach przetargów, organizowanych na poziomie centralnym przez Krajową Radę Pomocy Prawnej. W przetargach mogłyby uczestniczyć różnorodne podmioty: adwokaci i radcy prawni, jednostki samorządu terytorialnego, uniwersytety lub szkoły wyższe, osoby z wyższym wykształceniem prawniczym.

W trybie otwartego konkursu ofert ubiegać się o dofinansowanie mogłyby także organizacje pozarządowe zajmujące się świadczeniem pomocy prawnej. Pomoc byłaby udzielana na umotywowany wniosek zainteresowanego, po spełnieniu majątkowych bądź niemajątkowych kryteriów ustawowych.

## **W zadaniach wielu instytucji publicznych na poziomie centralnym i lokalnym obecne są działania związane z informowaniem obywateli o ich prawach i obowiązkach oraz świadczeniem porad prawnych w zakresie kompetencji danego urzędu.**

W latach 2008–2010 przygotowano serię projektów ustaw o nieodpłatnej pomocy prawnej. Charakteryzowały się one szerokim rozumieniem pomocy prawnej (informacja, pomoc podstawowa i rozszerzona). W ramach systemu przewidziano funkcjonowanie organizacji pozarządowych, zaplanowano powołanie Rady Pomocy Prawnej o szerokich kompetencjach standardyzujących i badawczych oraz zaplanowano wprowadzenie, na zasadzie pilotażu, równoległych rozwiązań w celu oceny ich efektywności. Uprawnionymi do skorzystania z informacji prawnej miały być wszystkie osoby fizyczne. Udzielenie pomocy prawnej miało być natomiast uzależnione od sytuacji materialnej osoby ubiegającej się o jej przyznanie. Planowano utworzenie Centrum Pomocy Prawnej oraz ośrodków pomocy prawnej, które miały m.in. udzielać informacji prawnej. Ponadto, powołana miała zostać Rada Pomocy Prawnej, która miała zajmować się ustalaniem i kontrolą

standardów jej świadczenia oraz oceną działania wprowadzanego systemu. Kolejny, zrewidowany projekt przewidywał, że wszystkie osoby fizyczne przebywające na terytorium Polski mają prawo do uzyskania nieodpłatnej informacji prawnej. Za jej udzielanie i upowszechnienie wiedzy o możliwości jej uzyskania odpowiedzialny miał być minister sprawiedliwości. Instytucją zajmującą się informowaniem miała być komórka organizacyjna ministerstwa – Centrum Informacji Prawnej.

## ZWIĘKSZENIE DOSTĘPNOŚCI

W ostatnich latach ma miejsce szereg działań mających na celu zwiększenie dostępności do bezpłatnej pomocy prawnej. W MPiPS realizowany jest projekt systemowy „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. W ramach Priorytetu V PO KL ogłoszone zostały projekty konkursowe dotyczące tworzenia i wdrażania programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Tematyka poradnictwa obecna jest także w Kancelarii Prezydenta RP, gdzie w ramach Forum Debaty Publicznej – Nieodpłatna Pomoc Prawna powstaje Zielona Księga zawierająca propozycje wprowadzenia nowych rozwiązań w dostępie do poradnictwa prawnego.

Wsparcie poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest przewidziane także w programach rządowych: w projekcie Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020 oraz w projekcie Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014–2020.

KAMIL BOBEK

# PROPOZYCJE ROZWIĄZAŃ MODELOWYCH

Model poradnictwa prawnego i obywatelskiego powstał w wyniku prac grupy roboczej powołanej w ramach omawianego projektu. Wypracowane modelowe rozwiązania i rekomendacje mają pozwolić na stworzenie kompleksowego i spójnego systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce.

**N**a konieczność zreformowania dotychczasowych rozwiązań w zakresie udzielania pomocy prawnej osobom najuboższym wskazywało nie tylko środowisko organizacji pozarządowych, ale także instytucje publiczne (Rzecznik Praw Obywatelskich). Obowiązujący obecnie system pomocy prawnej nie powinien ograniczać się do zapewnienia profesjonalnego pełnomocnika w konkretnej sprawie, ale także obejmować poradę prawną na etapie przedsądowym.

Istotnym założeniem projektu było uznanie, że poradnictwo prawne i obywatelskie (ppio) jest ważnym narzędziem w rozwiązywaniu problemów społecznych, w tym zapobieganiu wykluczeniu społecznemu, u podstaw którego może również stać brak możliwości uzyskania ochrony prawnej. Należy podkreślić, że przedstawiany model został opracowany w oparciu o analizę danych zastanych, zawierającą w szczególności bogatą – zarówno krajową, jak i zagraniczną – literaturę przedmiotu. Model bazuje również na pierwszych kompleksowych badaniach funkcjonowania poradnictwa w naszym kraju.

## ORGANIZACJA SYSTEMU

Odnosząc się do treści omawianego dokumentu „System nieodpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce (propozycje rozwiązań modelowych i założeń polityki państwa)” – zawiera on pięć rozdziałów zakończonych propo-

zycją założeń polityki państwa dotyczących bezpłatnego ppio.

Raport najwięcej miejsca poświęca kwestii zakresu i sposobu organizacji systemu ppio, przedstawiając trzy – zasadniczo rozbieżne – koncepcje proponowanych rozwiązań. Prezentowane propozycje różnią się przede wszystkim kategoriami podmiotów uprawnionych do korzystania z bezpłatnych porad prawnych. Wspólne dla wszystkich wariantów jest przekonanie o konieczności zapewnienia powszechnego dostępu do bezpłatnej informacji prawnej.

Jeśli chodzi o wizję organizacji systemu, to proponowane warianty są zgodne co do potrzeby powołania na szczeblu centralnym Rady Pomocy Prawnej. Jednak kwestia zarówno zakresu kompetencji takiej Rady, jak i jej umiejscowienia jest odmiennie przedstawiana w proponowanych wariantach (od organu o jedynie opiniodawczo-doradczym charakterze, po organ o charakterze zarządzającym/decyzyjnym).

Różnie jest też postrzegana rola jst w nowym systemie ppio. Jedne warianty uznają kluczową rolę tych jednostek w organizacji systemu, zakładając wiodącą rolę powiatu, który wykonywałby zadanie ppio jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. Inne zaś, za wiodący organ w budowanym systemie uznają MIPS, proponując kwalifikację ppio jako zadanie pomocy społecznej.

Kolejne zagadnienie to kwestia podmiotów uprawnionych do

świadczenia usługi ppio. Raport zawiera z jednej strony propozycję oparcia systemu wyłącznie na organizacjach pozarządowych, przewidując jednocześnie uzupełniającą rolę jednostek pomocy społecznej, ale jedynie tam, gdzie potencjał organizacji jest niewystarczający, by zlecić im realizację tego zadania. Odmiennie rozwiązanie zakłada, że świadczeniodawcami powinny być nie tylko organizacje pozarządowe, ale także podmioty prywatne oraz instytucje publiczne.

Dokument zakłada finansowanie systemu ppio zasadniczo z budżetu państwa, dopuszczając jednak jako rozwiązanie uzupełniające, względnie alternatywnie współfinansowanie systemu z EFS.

## METODY I STANDARDY

Raport odnosi się do kwestii osób uprawnionych do udzielania bezpłatnych ppio, stosunkowo zgodnie – niezależnie od wariantu – uznając, że porad takich winni udzielać nie tylko prawnicy, ale także nieprawnicy z doświadczeniem zawodowym i po przeszkoleniu czy też studenci prawa pod nadzorem merytorycznym prawnika.

Jednocześnie model zawiera proponowany katalog podstawowych standardów, w tym bezpłatność porady, dostępność, poufność, samodzielność klienta, brak konfliktu interesów.

Przedstawione są również proponowane metody udzielania porad. Z tą kwestią wiąże się treść kolejnego rozdziału, który wskazuje na konieczność wykorzystania nowoczesnych technologii w ppio.

PIOTR KONTKIEWICZ

# DLA KOGO BEZPŁATNE PORADY

Jedną z najbardziej kluczowych kwestii przy projektowaniu systemu poradnictwa prawnego i obywatelskiego jest odpowiedź na pytanie o kryteria dostępu do bezpłatnych porad, m.in. poprzez określenie grup najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym w tym obszarze, tak ze względu na sytuację finansową, poziom wiedzy prawnej, jak i inne bariery, takie jak niepełnosprawność, status migranta, niski poziom wykształcenia lub przynależność do określonych grup socjodemograficznych.

**P**róbę odpowiedzi na pytanie o kryteria dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego podjęto w ramach projektu „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. Opracowane zostały trzy propozycje rozwiązań modelowych w zakresie określenia grupy beneficjentów systemu.

## WPROWADZENIE KRYTERIÓW

Zgodnie z pierwszą koncepcją, ze względu na ograniczone możliwości zaspokojenia popytu na bezpłatne porady spersonalizowane, wprowadzić należy kryteria podmiotowe (wyznaczone przez określony w modelu poziom dochodów przypadający na członka gospodarstwa domowego lub spełnianie innych warunków) oraz kryteria przedmiotowe (określone przez kategorie problemów prawnych, finansowanych w ramach systemu). Kryteria podmiotowe muszą jednak wykazywać pewną elastyczność, umożliwiającą skorzystanie z systemu osobom w sytuacjach szczególnych. Poza tym kryterium dochodowe nie powinno być określone na poziomie relatywnie najniższym, tzn. poniżej minimum socjalnego.

System musi zapewniać sprawny przepływ informacji i beneficjentów pomiędzy instytucjami tak, żeby

uniknąć finansowania porad aktualnie już świadczonych przez wyspecjalizowane instytucje publiczne, takie jak biura obsługi interesantów w sądach powszechnych w aspekcie udzielania bezpłatnych porad prawnych, urzędy skarbowe, Państwowa Inspekcja Pracy, Rzecznika Praw Obywatelskich itd.

**Rekomendacje wypracowane w ramach projektu nie określają jednoznacznie modelu, jaki przyjąć należy w Polsce, szczególnie że obok przesłanek natury ideowej istotnym czynnikiem są możliwości finansowania systemu z budżetu państwa.**

## OGÓLNA DOSTĘPNOŚĆ

W myśl drugiej koncepcji pomoc informacyjna i poradnicza powinna być powszechnie dostępna, niezależnie od kryteriów ekonomiczno-społecznych. Jedynym ograniczeniem, jakie można przyjąć, byłoby kryterium przedmiotowe, określone przez katalog spraw objętych bezpłatnym poradnictwem (w szczególności prawo rodzinne, pracy, ubezpieczeń społecznych, mieszkaniowe, administracyjne), przy zachowaniu powszechnego dostępu do informacji.

Wprowadzenie kryterium dochodowego stanowiłoby „ograni-

czenie obywatelskości” osoby, która musiałaby poddać się takiej ocenie. Konieczność weryfikacji statusu majątkowego potencjalnych beneficjentów systemu pociąga za sobą także konieczność większej biurokratyzacji systemu, co generować będzie dodatkowe koszty. Trudności w weryfikacji mogą się także pojawić w przypadku udzielania porad mailowo lub telefonicznie.

## KLASYFIKACJA USŁUG

W trzeciej koncepcji dokonano klasyfikacji usług świadczonych w ramach poradnictwa:

- informacja prawna na temat regulacji odnoszących się do danej sytuacji,
- porada prawna obejmująca informacje zindywidualizowane, odnoszące się do konkretnego przypadku oraz pomoc w rozwiązaniu problemu do momentu wkroczenia sprawy na etap sądowy,
- porada obywatelska, obejmująca zindywidualizowane informacje o możliwościach rozwiązania problemu i wynikających z nich konsekwencjach, a także wsparcie w wybraniu konkretnego rozwiązania i nakreśleniu planu działania.

Usługami dodatkowymi są: poradnictwo specjalistyczne, mediacja, edukacja i rzecznictwo.

Dostęp do poradnictwa powinien być powszechny i obejmować obywateli, którzy ukończyli 18. rok życia oraz dzieci i młodzież od 13. roku życia w obecności prawnego opiekuna. Za tym rozwiązaniem przemawiają także argumenty finansowe, ponieważ skomplikowany system weryfikacji potencjalnych beneficjentów rodzic będzie dodatkowe koszty.

MAŁGORZATA SARACYN

# MAPA BEZPŁATNEGO PORADNICTWA

W celu ułatwienia obywatelom znalezienia punktów, w których mogą uzyskać bezpłatną poradę prawną i obywatelską zbudowano internetowe narzędzie – Mapę bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

**B**epośrednio odpowiedzialny za opracowanie koncepcji mapy i jej realizację był Instytut Spraw Publicznych (ISP). Opracowaniem merytorycznym poradnika zajęła się Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych (FUPP). Bieżące prace nad mapą, jej szczegółową koncepcją i kształtem toczyły się w oparciu o zespoły tych dwóch instytucji. Przygotowanie narzędzia internetowego powierzono FUPP.

Mapa jest narzędziem, które z pewnością nie sprawi kłopotów osobom słabiej rozeznanim z obsługą komputera i Internetu.

Zawiera ona bazę teleadresową ponad 5000 podmiotów. W opisie każdego znajdziemy również zakres jego działania. Dzięki temu instytucje można wyszukać po sprawie, która nas interesuje. Ponadto za pomocą wyszukiwarki można znaleźć

instytucje znajdujące się na terenie danego miasta lub województwa. Istnieje również możliwość wyszukania danego typu instytucji lub też konkretnej instytucji, wpisując w wyszukiwarkę jej nazwę.

Wszystkie instytucje, które zostały oznaczone na mapie, były weryfikowane na podstawie wcześniej przeprowadzonych badań. W przyszłości dane o podmiotach udzielających porad prawnych i obywatelskich będą aktualizowane przez samych użytkowników. Aktualnie istnieje możliwość samodzielnej weryfikacji informacji o danej instytucji bądź zaproponowania wpisania nowego podmiotu poradnictwa. Każdy użytkownik może zgłosić do administratora serwisu ewentualne błędy na mapie.

Mapa bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego posiada

również zakładkę „ABC instytucji poradnictwa”. Opisane w niej zostały wszystkie rodzaje podmiotów uwzględnionych w serwisie. Dzięki temu można zapoznać się ze specyfiką działania konkretnej instytucji.

Klikając na zakładkę „Jak korzystać z porad”, zostaniemy przekierowani do „Poradnika dla osób poszukujących i korzystających z nieodpłatnej pomocy prawnej i obywatelskiej”.

Przygotowano również krótki film instruktażowy, który umieszczony został w internetowym serwisie YouTube (Mapa bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego – krótki przewodnik <https://www.youtube.com/watch?v=LP5nlpvcOnw>). Na filmie krok po kroku pokazany został sposób, w jaki prawidłowo należy korzystać z mapy.

Mapę bezpłatnego poradnictwa prawnego i obywatelskiego można znaleźć pod adresem [www.mapaporaadnictwa.org](http://www.mapaporaadnictwa.org).

MARTA CHYDRASIŃSKA

# ORGANIZACJE POŻYTKU PUBLICZNEGO

Sektor organizacji pożytku publicznego (OPP) od kilku lat stale się rozrasta, zarówno jeśli chodzi o liczbę podmiotów, jak też środki finansowe będące w jego dyspozycji.

**Z**godnie z danymi na 25 sierpnia 2013 r. 8508 organizacji pozarządowych posiada status organizacji pożytku publicznego. Stanowi to ok. 8 proc. całej populacji organizacji pozarządowych.

Niecałe 2 proc. całej populacji OPP zajmuje się poradnictwem prawnym bądź obywatelskim. 60,7 proc. tych podmiotów ma formę prawną stowarzyszenia, 34 proc.

fundacji, a pozostałe ponad 5 proc. ma inną formę prawną.

Niniejszy artykuł ma na celu wskazanie kilku cech, które mogą być charakterystyczne dla organizacji pożytku publicznego świadczących ww. poradnictwo.

Spośród zbadanych organizacji każda posiadała własną stronę internetową, co jest bardzo dobrym zwyczajem, zważywszy iż np. spośród

wszystkich OPP z województwa mazowieckiego tylko ok. 60 proc. może się pochwalić posiadaniem takiej strony. Biorąc pod uwagę specyfikę organizacji świadczących poradnictwo, należy uznać to za dobrą praktykę, gdyż potencjalni beneficjenci mogą łatwiej znaleźć taki podmiot i dowiedzieć się czegoś więcej o oferowanych usługach.

Każda z przeanalizowanych organizacji prowadziła działalność nieodpłatną pożytku publicznego (przeważnie o zasięgu krajowym, choć były też przypadki działalności jedy-

nie w obrębie wojewódzkim bądź za granicą). Dodatkowo dwie organizacje prowadziły działalność odpłatną pożytku publicznego polegającą przede wszystkim na organizacji szkoleń. Jedna z organizacji ponadto prowadziła działalność gospodarczą.

Deklarowana przez organizacje liczba odbiorców ich działań jest bardzo zróżnicowana. Waha się w badanej grupie od 400 do ponad 340 tys., jeśli chodzi o osoby fizyczne oraz od 0 do 70, jeśli chodzi o osoby prawne.

Z jednej strony są organizacje osiągające kilkadziesiąt tysięcy złotych przychodów rocznie, a z drugiej podmioty, które są w stanie pozyskać ponad kilka milionów złotych środków każdego roku. Natomiast cechą wspólną, którą można zaobserwować, jest to, że znikomy udział w strukturze przychodów tych organizacji mają środki z 1 proc. podatku dochodowego od osób fizycznych – tak mocno przecież kojarzone ze statusem organizacji pożytku publicznego. Znacznie większe znaczenie dla tych organizacji mają przychody uzyskiwane z dotacji, czy to ze środków budżetu państwa, budżetów JST czy ze środków europejskich.

Większość z badanych organizacji korzystała z ustawowo przewidzianych dla OPP zwolnień. Były to zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych, od nieruchomości, od czynności cywilnoprawnych, z opłaty skarbowej oraz z opłat sądowych.

Tak więc wśród organizacji pożytku publicznego świadczących poradnictwo prawne i obywatelskie występują ogromne różnice, przede wszystkim w skali działania, mimo że teoretycznie w większości są to organizacje prowadzące działania ogólnopolskie.

ADAM ZARĘBA

## PROJEKTY KONKURSOWE

Jednym z priorytetowych celów PO KL 2007–2013 jest zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania prawa i polityk świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa. W jego ramach były wdrażane m.in. projekty z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

**P**rojekty konkursowe z zakresu poradnictwa realizowane w ramach PO KL miały na celu polepszenie sytuacji osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz zwiększenie dostępności do bezpłatnych porad prawnych i obywatelskich.

Instytucja Pośrednicząca, tj. MPiPS, odpowiedzialna za wdrażanie Działania 5.4 PO KL, ogłosiła dwa konkursy na projekty polegające na tworzeniu i wdrożeniu programów z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego.

W ramach pierwszego konkursu z 2008 r. miały powstać projekty ukierunkowane na wspieranie poradnictwa prawnego i obywatelskiego na obszarze powiatów, na których poradnictwo tego rodzaju dotychczas nie funkcjonowało. Grupami docelowymi byli mieszkańcy tych powiatów, administracja publiczna oraz personel projektu odpowiedzialny za świadczenie usług poradniczych. Okres realizacji projektów to co najmniej 36 miesięcy.

Drugi konkurs z 2010 r. w zasadzie powtórzył koncepcję poprzedniego. Niewielkiej zmianie uległa grupa docelowa, w której wyodrębniono organizacje pozarządowe, związki i porozumienia organizacji pozarządowych, osoby poszukujące porady prawnej oraz administrację publiczną. Projekty objęły swym działaniem powiaty, które nie zostały wsparte w ramach działań realizowanych w pierwszym konkursie z 2008 r.

Wykaz działań możliwych do realizacji w przypadku obu projektów był identyczny. Wyszczególniono w nim

m.in. świadczenie poradnictwa prawnego i obywatelskiego, tworzenie i prowadzenie punktów, biur, ośrodków poradnictwa, przygotowywanie i wdrożenie programów współpracy z JST w zakresie świadczenia poradnictwa itd.

W celu weryfikacji faktycznego zapotrzebowania na porady prawne i obywatelskie zwrócono się do Ośrodków Pomocy Społecznej oraz Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie z terenu powiatów, na których wdrażane były projekty. W wyniku przeprowadzonego wywiadu 77 proc. jednostek odpowiedziało, że taka pomoc jest zdecydowanie potrzebna, natomiast 21 proc., że jest raczej potrzebna. Ponadto 67 proc. uważało, że – pomimo realizowanych projektów – potrzeby obywateli w tym zakresie nie są zaspokojone.

ANNA SKORŻA

Łącznie w obu konkursach zrealizowano 65 projektów (25 projektów w 2008 r. oraz 40 w 2010 r.), z czego 32 to projekty partnerskie. Projekty realizowane były przez organizacje pozarządowe. W ramach pierwszego konkursu projekty wdrażane były na terenie 11 województw, natomiast w 2010 r. tylko na terenie świętokrzyskiego nie był realizowany żaden projekt. W 2008 r. zawarto umowy na łączną kwotę 29 926 639,27 zł (średnia wartość projektu wynosi 1 197 065,57 zł), w 2010 r. odpowiednio: 73 403 839,72 ogółem (1 835 095,99 zł średnio na projekt).

# PORADNICTWO PRAWNE I OBYWATELSKIE W PO FIO

Praktyczne usługi z zakresu poradnictwa prawnego i obywatelskiego są wspierane nie tylko ze środków europejskich, ale znajdują także miejsce w ramach programów krajowych. Jednym z nich jest Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (PO FIO).

**F**undusz Inicjatyw Obywatelskich jest konkursem dotacyjnym skierowanym do organizacji pozarządowych i podmiotów z nimi zrównanych. W jego ramach uprawnione podmioty mogą otrzymać środki na realizację projektów z zakresu sfery pożytku publicznego. FIO jest znaną marką wśród organizacji pozarządowych i cieszy się dużą popularnością. Corocznie wpływa około 4 tys. ofert, z czego dofinansowanych jest powyżej 500 wniosków.

## PORADY DLA WSZYSTKICH

W ramach Priorytetu I PO FIO – „Aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne” – wyodrębniony został obszar wsparcia „Rozwój poradnictwa i rzecznictwa obywatelskiego”. Projekty wchodzące w zakres tego obszaru wsparcia mogą dotyczyć rzecznictwa interesów osób i rodzin wobec: instytucji publicznych sektora administracji, wymiaru sprawiedliwości i gospodarki; inicjatyw skierowanych do środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wykluczone społecznie, w związku z niską świadomością prawną i niedostatkiem aktywności administracji publicznej w tym zakresie, zwiększające dostęp do tego rodzaju poradnictwa.

Program FIO jasno określa, jakie projekty mogą zostać dofinansowane, nie ogranicza to jednak inicjaty-

wy i inwencji wnioskodawców. Realizowane zadania publiczne dotyczą zarówno ogólnego poradnictwa, dostępnego dla wszystkich zainteresowanych, jak i bardzo wyspecjalizowanego – skierowanego do konkretnych grup osób lub skupiających się na wąskich dziedzinach prawa.

W 2013 r. połowa dofinansowanych projektów kierowana jest na świadczenie porad prawnych i obywatelskich ogólnodostępnych, ze szczególnym uwzględnieniem osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Porady najczęściej są świadczone osobiście przez wykwalifikowanych doradców i prawników, ale często oferta uzupełniana jest poradnictwem świadczonym za pomocą telefonu oraz Internetu – poczty elektronicznej, formularzy internetowych oraz odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania.

Projekty, pomimo wielu wspólnych elementów, różnią się zakresem udzielanych porad, dostępnością, sposobami udzielania porad, czasem, który doradcy mogą poświęcić. Niepokojące jest, że nie wszystkie projekty przewidują ewaluację świadczonych usług lub przewidują ją na niewysokim poziomie i przeprowadzaną w krótkim czasie.

Konkurs FIO daje szansę również na realizację projektom bardziej niszowym, nietypowym. Jako taki przykład można podać projekt reali-

zowany w obecnej edycji konkursu, „Małopolskie Centrum Informacji Mieszkaniowej”. Nietypowa w tym przypadku jest grupa beneficjentów ostatecznych. Działania kierowane są do lokatorów zagrożonych bezdomnością i mających inne problemy mieszkaniowe.

## PORADY DLA ROMÓW

Innym przykładem nietypowego zadania realizowanego w bieżącej edycji konkursu jest projekt „Centrum Porad Obywatelskich i Prawnych dla Romów”. Zaadresowanie swoich działań do tej grupy etnicznej daje możliwość wsparcia osób, które rzadko korzystają z pomocy ogólnodostępnej, niededykowanej wprost dla członków tej grupy. Przewidziane działania oddziałują na aktywizację społeczności, a także łagodzenie skutków wykluczenia społecznego.

Nadmienić warto, że cechy właściwe dla tej mniejszości implikują konieczność silnego zakorzenienia w tym środowisku, żeby możliwe było podjęcie działań. Dlatego też organizacja podejmująca się przeprowadzenia tego działania musi mieć poparcie środowiska. Można się spodziewać, że podobne usługi świadczone przez instytucje publiczne spotykałyby się z dużym dystansem i ograniczonym zaufaniem.

TERESA BIELECKA

Projekt „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce” realizowany jest przez Departament Pożytku Publicznego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Współfinansowany jest przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.